

Rodrigo Guzmán Rosen

# DERECHO AMBIENTAL CHILENO

Principios, instituciones, instrumentos de gestión



046

#### 5.- Las municipalidades en materia de gestión ambiental.

El artículo 70, letra r, de la LBMA, contempla como una de las funciones del Ministerio del Medio Ambiente, la de establecer convenios de colaboración con municipalidades destinados a adoptar las medidas necesarias para asegurar la integridad, conservación y reparación del medio ambiente local, así como la educación ambiental y la participación ciudadana.

#### 6.- Las municipalidades en materia de organización interna.

De acuerdo con la LOCM, estas deben contemplar dentro de su organización a las unidades de medio ambiente, aseo y ornato, las cuales tienen importantes funciones, según el artículo 25 de dicho estatuto legal, a saber:

- a) El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna.
- b) El servicio de extracción de basura.
- c) La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna.
- d) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con el medio ambiente.
- e) Aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia.
- f) Elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental. Para la aprobación de la misma, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente.

## Capítulo IV LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL ESTABLECIDOS EN LA LEY N°19.300

**Sumario:** Introducción.- **Título Primero:** Educación e investigación. **Título Segundo:** Evaluación Ambiental Estratégica. I. Concepto de Evaluación Ambiental Estratégica. II. Lo que debe someterse a Evaluación Ambiental Estratégica. III. Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica. **Título Tercero:** Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas. I. Los sistemas, objetivos y administración de las áreas silvestres protegidas. II. Integración de los sistemas de áreas silvestres protegidas. **Título Cuarto:** Sistema de clasificación de especies. **Título Quinto:** Planes de manejo. **Título Sexto:** Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. I. Definición del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. II. Características generales del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. III. Características especiales del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. IV. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental. **Título Séptimo:** Normas de calidad ambiental y de emisión. I. Concepto, diferencias y efectos asociados a las normas de calidad ambiental y de emisión. II. Procedimiento de elaboración de las normas de calidad ambiental y de emisión. III. Regla especial para las normas de emisión. IV. Regla común para las normas de calidad ambiental y de emisión. V. Mecanismos de impugnación de las normas de calidad ambiental y de emisión. **Título Octavo:** Planes de prevención y de descontaminación. I. Concepto, diferencias y efectos asociados a los planes de prevención y los planes de descontaminación. II. Supuestos de procedencia para elaborar y aprobar planes de prevención y planes de descontaminación. III. Procedimiento de elaboración y contenido de los planes de prevención y de los planes de descontaminación. IV. Regla común para los planes de prevención y de descontaminación. V. Mecanismos de impugnación de los decretos que aprueban los planes de prevención y los planes de descontaminación. **Título Noveno:** Fondo de Protección Ambiental. I. Finalidad y administración del Fondo de Protección Ambiental. II. Forma de selección y asignación de proyectos o actividades que postulen al Fondo de Protección Ambiental. III. Integración del Fondo de Protección Ambiental. **Título Décimo:** Participación ciudadana. I. Las obligaciones del Estado en materia de participación. II. La participación en los diferentes ámbitos. **Título Décimo Primero:** El sistema de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental. I. Reglas generales. II. Régimen de aplicación del sistema de responsabilidad extracontractual por daño

ambiental. III. Sobre el daño ambiental. IV. Las acciones a que da lugar el daño ambiental. Naturaleza, objeto, plazo y legitimación activa. V. Reglas especiales. VI. Presunción de responsabilidad. VII. Plazo para deducir la acción reparatoria por daño ambiental y de indemnización de perjuicios. VIII. Procedimiento asociado a los juicios sobre responsabilidad civil extracontractual que persiguen la indemnización de perjuicios derivados del daño ambiental.

## Introducción

Hay dos grandes categorías de instrumentos de gestión ambiental que son reconocidos en términos generales por la literatura especializada, a saber, los de mercado y aquellos de regulación directa. A través de los primeros (como son los tributos por emisión de contaminantes, permisos de emisión transables, derechos de aprovechamiento, subsidios, tarifas, etc.), el Estado lo que busca es modificar conductas en términos tales que a consecuencia del funcionamiento del mercado y de las señales de inducción que promueve, se supriman o atenúen las externalidades ambientales negativas (a costa y cargo de quien las genere) y se potencien e incrementen las externalidades ambientales positivas. Mediante los instrumentos de regulación directa, en cambio (por ejemplo, las normas de emisión, las normas de calidad ambiental, etc.), el Estado ya no solo ofrece señales, ni únicamente induce determinados comportamientos en función de un meta global fijada en su política, sino que establece estándares máximos específicos y exigencias puntuales, en tanto condiciones indispensables para poder utilizar racionalmente los componentes ambientales, cuyo incumplimiento se sujeta a la reacción punitiva de la Administración del Estado y eventualmente del aparato jurisdiccional.

Ahora bien, como hemos anotado en el capítulo anterior, el objeto material de la LBMA es regular el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, aspectos todos que tienen una fuente constitucional desde el punto de vista del derecho fundamental, de los deberes del Estado y de las limitaciones y restricciones que pueden experimentar las libertades y otros derechos reconocidos en la Constitución Política. Pues bien, una de las manifestaciones de la predicha regulación se refleja en el establecimiento de una serie de herramientas cuyo fin es traslucir diversas señales que direccionan el comportamiento de la sociedad y de los individuos en su relación con el medio ambiente en el cual se desenvuelven, y que la LBMA denomina como instrumentos de gestión ambiental.

Analizados en forma separada, cada uno de los mecanismos establecidos por la

LBMA tiene una naturaleza y unos objetivos que lo diferencian de los otros. Por tal razón poseen una regulación que para cada caso se señala, asignando por lo tanto a diversos órganos la responsabilidad de llevarlos adelante. No obstante, y como podremos constatar, cada uno de ellos irradia sus efectos de manera horizontal, lo que quiere decir que unos inciden sobre otros a través de un juego de relaciones recíprocas que provocan un efecto del conjunto capaz de influir positivamente en la calidad del medio ambiente.

Una última consideración ineludible de plantear: la relevancia que tienen los instrumentos de gestión ambiental se refleja también en la competencia que tiene la Superintendencia del Medio Ambiente, consistentes en ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de los instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley (artículos 2, inciso 1°; y 3, letra t, LSMA); sin olvidar que de acuerdo con el artículo 17 N°8 de la LTA, parte del concepto de lo que se entiende por "acto administrativo de carácter ambiental", es que se trata de un decisión formal que tiene que ver con un instrumento de gestión ambiental, o se encuentre directamente asociado con uno de estos.

En las líneas siguientes examinaremos los instrumentos de gestión ambiental que contempla la LBMA.

## Título Primero Educación e investigación

Como indicáramos en el capítulo III, el artículo 4 de la LBMA establece el deber del Estado de facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente. En tal contexto, la ley señala que el proceso educativo, en sus diversos niveles, a través de la transmisión de conocimiento y de la enseñanza de conceptos modernos de protección ambiental, orientados a la comprensión y toma de conciencia de los problemas ambientales, deberá incorporar la integración de valores y el desarrollo de hábitos y conductas que tiendan a prevenirlos y resolverlos (artículo 6); que los fondos de investigación científica, desarrollo tecnológico y social que tengan asignados recursos en la Ley de Presupuesto de la Nación, podrán financiar proyectos relativos al medio ambiente, sin perjuicio de sus fines específicos (artículo 7); y que le corresponde al MMA financiar, entre otros, proyectos y actividades orientados a la educación ambiental (artículo 70, letra v).

## Título Segundo

### Evaluación Ambiental Estratégica

Uno de los avances de la modificación a la LBMA introducida por la ley N°20.417, fue el enfrentar un aspecto de la gestión ambiental que tenía complejidades, por un lado, y vacíos, por el otro. En cuanto a lo primero, desde su entrada en vigencia el año 1994, la LBMA establecía que debían someterse al SEIA algunas de las principales regulaciones territoriales, como son los planes regionales de desarrollo urbano, planes reguladores comunales, planes reguladores intercomunales y planes seccionales, todo lo cual hacía muy difícil la forma de abordar su calificación ambiental, pues a fin de cuentas se trataba de ponderar ambientalmente una norma jurídica, no un proyecto o actividad de infraestructura, industrial u otro. Conforme a lo segundo, avanzó en excluir tales instrumentos del SEIA, pero para introducirlos esta vez a otro tipo de análisis —la Evaluación Ambiental Estratégica—, y en unión a ello, incorporó también en la misma lógica a otros tipos de instrumentos, según se verá.

#### I. Concepto de la Evaluación Ambiental Estratégica

A la luz de la ley, la Evaluación Ambiental Estratégica es *“el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales”* (artículo 2, letra i bis).

Ha de recordarse que, en esta materia, de acuerdo con el artículo 70, letra e, le corresponde al MMA *“colaborar con los Ministerios sectoriales en la formulación de los criterios ambientales que deben ser incorporados en la elaboración de sus planes y políticas, evaluaciones ambientales estratégicas y procesos de planificación, así como en la de sus servicios dependientes y relacionados”*; y, de conformidad con la letra s, *“participar en el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica de las políticas y planes que promuevan los diversos órganos de la Administración de conformidad a lo señalado en la presente ley”*.

#### II. Lo que debe someterse a Evaluación Ambiental Estratégica

De acuerdo con el artículo 7 bis, hay dos grandes categorías de instrumentos que deben someterse a este tipo de evaluación, a saber:

- 1.- Las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o

la sustentabilidad. Para este caso, la ley señala que las políticas y planes y sus modificaciones sustanciales que deberán sujetarse a esta evaluación, debe decidirlo el Presidente de la República, previa proposición del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, lo que es coherente con la función que a este le cabe cumplir de acuerdo con el artículo 71, letra b.

- 2.- Los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen.

#### III. Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica

Tratándose de los casos señalados en el N°2 anterior, el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado, según sea la naturaleza del instrumento de que se trate (artículo 7 bis, inciso 2°).

La elaboración de las políticas y planes deberá contemplar las etapas de diseño y aprobación (artículo 7 bis, inciso 3°). Respecto de la **fase de diseño**, la ley señala que el organismo que dictará la política o plan deberá considerar los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos, y que durante esta etapa se deberá integrar a otros órganos de la Administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan. La norma añade que, en el caso señalado, se deberá siempre considerar los instrumentos relacionados con capacidad vial elaborados por la autoridad competente.

En cuanto a la **etapa de aprobación**, la disposición estatuye que se deberá elaborar un anteproyecto de política o plan que contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones, para luego ser sometido a consulta pública por parte del organismo responsable (artículo 7 bis, inciso 4°).

La ley dispone que la etapa de aprobación de la política o plan culmine con una resolución del Ministerio sectorial, en la cual se señalará el proceso de elaboración de la política o plan desde su etapa de diseño, la participación de los demás

organismos del Estado, la consulta pública realizada y la forma en que ha sido considerada, el contenido del informe ambiental y las respectivas consideraciones ambientales y de desarrollo sustentable que debe incorporar la política o plan para su dictación; así como los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del plan o política, y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación de dicho plan o política en el mediano o largo plazo (artículo 7 quáter).

### Título Tercero

## Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas

### I. Los sistemas, objetivos y administración de las áreas silvestres protegidas

A lo largo de solo tres disposiciones, la LBMA establece uno de los instrumentos más relevantes de gestión ambiental, el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, compuesto de dos subsistemas. El primero, es el de aquellas **áreas silvestres protegidas del Estado**, cuya administración se entrega al Estado y que, en los términos del artículo 34, "*incluirá los parques y reservas marinas, con objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental*", dejándose la administración y supervisión del mismo al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

El segundo subsistema es el de las **áreas silvestres protegidas privadas**, contemplado con el mismo fin antes señalado, supervisado por el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Persigue que el Estado fomente e incentive la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, las que estarán afectas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (artículo 35, inciso 1°).

En cuanto a este segundo subsistema, la ley establece que la "*afectación de estas áreas será voluntaria y se perfeccionará mediante resolución dictada por el organismo señalado en el inciso anterior, que acoge la respectiva solicitud de su propietario, quien deberá reducir la resolución a escritura pública e inscribirla, para efectos de publicidad, en el Registro de Hipotecas y Gravámenes del Conservador de Bienes Raíces competente*" (artículo 35, inciso 3°). Asimismo, dispone que la desafectación "*se producirá por vencimiento del plazo, por resolución de dicho*

*organismo fundada en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el reglamento, o a petición anticipada del propietario*" y que en los dos últimos casos podrá aplicar una multa, a beneficio fiscal, que no excederá del monto acumulado y actualizado de impuestos y contribuciones de los que el inmueble estuvo exento en virtud de su afectación en el período correspondiente (artículo 35, inciso 4°).

### II. Integración de los sistemas de áreas silvestres protegidas

El artículo 36 es muy claro al señalar que las áreas protegidas de cualesquiera de los dos subsistemas aludidos, se encontrarán integradas por las porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar, lagos, lagunas, glaciares, embalses, cursos de agua, pantanos y otros humedales, situados dentro de su perímetro, y que sobre estas áreas protegidas mantendrán sus facultades los demás organismos públicos (distintos del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas), en lo que les corresponda.

Finalmente, cabe señalar que este instrumento se encuentra comunicado con otros dos. En primer lugar, con el SEIA, tanto desde el punto de vista de las causales de ingreso al mismo (porque según el artículo 10, letra p, deben hacerlo aquellas actividades que se fueren a desarrollar dentro de áreas colocadas bajo protección oficial); como en lo que se refiere a la forma de ingresar (porque uno de los motivos para hacerlo mediante un EIA, es que el proyecto o actividad se localice en o próximo a áreas protegidas). Y en segundo lugar, se relaciona con las normas secundarias de calidad ambiental, ya que estas se ocupan de establecer valores para la protección o la conservación del medio ambiente, como a la preservación de la naturaleza (artículo 2, letra ñ).

### Título Cuarto

## Sistema de clasificación de especies

La LBMA no sólo se ocupa de la protección de espacios que tengan características particulares en tanto territorios o extensiones y que se resguardan a través del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, sino además de los componentes específicos de flora y fauna que los integran, y en tal sentido el artículo 37 encomienda a un reglamento la determinación del "*procedimiento para clasificar las especies de plantas, algas, hongos y animales silvestres, sobre la base de antecedentes científico-técnicos, y según su estado de conservación, en las categorías recomendadas para tales efectos por la Unión Mundial para la*

*Conservación de la Naturaleza (UICN) u otro organismo internacional que dicte pautas en estas materias”.*

El efecto de la clasificación de una especie en alguna de las categorías de conservación, en primer lugar, es que *“el Ministerio del Medio Ambiente deberá aprobar planes de recuperación, conservación y gestión de dichas especies”* (artículo 37, inciso 2º). El segundo, conforme se verá más adelante, incide en el SEIA, puntualmente en lo concerniente a la forma de ingresar el mismo (artículo 11, letra b). Y el tercero tiene que ver con la ley de Bosque Nativo (LBN), en la medida que la intervención de tales especies es excepcionalmente permitida conforme a la verificación de una serie de supuestos regulados en los artículos 7 y 19 de dicho cuerpo legal.

Finalmente y sobre estos particulares, el artículo 38 ordena que *“el Ministerio del Medio Ambiente velará que los organismos competentes del Estado elaboren y mantengan actualizado un inventario de especies de plantas, algas, hongos y animales silvestres y fiscalizarán las normas que imponen restricciones a su corte, captura, caza, comercio y transporte, con el objeto de adoptar las acciones y medidas tendientes a conservar la diversidad biológica y preservar dichas especies”.*

### Título Quinto Planes de manejo

El artículo 42 ordena al MMA para que en conjunto con el organismo público encargado por la ley de regular el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en un área determinada, *“exija, cuando corresponda, la presentación y cumplimiento de planes de manejo de los mismos, a fin de asegurar su conservación”.*

Agrega que dichos planes incluirán, entre otras, las siguientes consideraciones ambientales:

- a) Mantención de caudales de aguas y conservación de suelos.
- b) Mantención del valor paisajístico.
- c) Protección de especies clasificadas según lo dispuesto en el artículo 37.

La disposición al finalizar establece que lo así señalado *“es sin perjuicio de lo establecido en otros cuerpos legales, sobre planes de manejo de recursos naturales renovables”* (como en la LBN y en el RLBN), *“y no se aplicará a aquellos proyectos o actividades respecto de los cuales se hubiere aprobado un Estudio o*

*una Declaración de Impacto Ambiental”* (pues se supone que las correspondientes resoluciones de calificación ambiental fijan criterios de similar naturaleza).

### Título Sexto Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

La evaluación de impacto ambiental de las actividades o proyectos que establece la LBMA, existía ya incluso antes de su entrada en vigencia. Solo por citar algunos ejemplos: la Resolución Nº1215, de 1978, del entonces Servicio Nacional de Salud, que fija Normas Sanitarias Mínimas Destinadas a Prevenir y Controlar la Contaminación Atmosférica, exigía la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental para las actividades, procesos, operaciones o dispositivos móviles estacionarios que pudieren generar contaminantes del aire y que fueran aptas de alterar o modificar las características naturales del aire o del ambiente. En 1984 fue publicada en el Diario Oficial la ley Nº18.362, por la que se creó el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (con vigencia diferida hasta la fecha), y en dicho cuerpo legal el artículo 32 estableció la obligación de presentar un Estudio de Impacto Ambiental cuando se pretendiera ejecutar obras, programas o actividades distintas de las contempladas en los respectivos planes de manejo sobre alguna reserva de región virgen, un parque nacional, un monumento natural o una reserva nacional. A su vez, y sobre la base de lo dispuesto en el artículo 4, letra b, del decreto supremo Nº718, de 1977, del Ministerio de Agricultura, en 1987 el Servicio Agrícola y Ganadero elaboró y aplicó la denominada Pauta de Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental en la Agricultura para Proyectos de Desarrollo e Inversión, y que aplicaba a las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones fuera de los límites urbanos. El mismo año de 1987, la autoridad marítima dictaba la Resolución Nº12.600/550, en cuya virtud se Aprueba el Programa Mínimo de Evaluación de Impacto Ambiental en el Ecosistema Marino Costero, y que recae sobre los sistemas de evacuación de residuos líquidos o mezclados con sólidos, cuyo destino sea el mar o cualquier otro cuerpo de agua que se encuentre bajo la jurisdicción de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. En fin, el decreto supremo Nº1, de 1992, del Ministerio de Defensa, establece hasta hoy en su artículo 141 que *“la instalación de cualquier establecimiento, faena o actividad cuyas descargas de materias, energía o sustancias nocivas o peligrosas de cualquier especie, deban ser evacuadas directa o indirectamente en aguas sometidas a la jurisdicción nacional, deberá ser precedida, sin perjuicio de otras exigencias legales o reglamentarias, por la presentación de una evaluación de impacto ambiental en el medio acuático, conforme a la ubicación del establecimiento o faena y al tipo, caudal y tratamiento*

del efluente que se evacuará”.

Puesto que la LBMA se erigiría como el estatuto central y general en materia de instrumentos de gestión ambiental, debió inevitablemente abordar dentro de dicho elenco el SEIA, con una perspectiva más integral y coordinada a través de una sola entidad administrativa, como apreciaremos en las páginas siguientes.

## I. Definición del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Para construir una definición, visualizaremos el SEIA desde tres niveles, comenzando por el de su lugar natural, esto es, el de constituir una técnica que, a través de la aplicación de determinadas metodologías, y sobre la base de las características del espacio geográfico donde se emplazará un cierto emprendimiento económico, introduce elementos multidisciplinarios que permiten predecir de una forma más o menos precisa los efectos que un proyecto o actividad puede provocar sobre el medio ambiente en cada una de sus etapas (construcción, operación y abandono). De tal modo, a partir de dicha predicción será posible establecer mecanismos que reduzcan, compensen o reparen las consecuencias ambientales que se generen en el medio natural, artificial y sociocultural, o en sus interacciones. En tal sentido, el tantas veces citado “Informe Brundtland”, expresa que “los Estados deben hacer o exigir una evaluación ambiental previa de las actividades que se propongan y que puedan afectar significativamente el medio ambiente o el uso de un recurso natural”<sup>13</sup>. Y como reflejo de ello, el Principio 17 de la Declaración de Río, de 1992, señala: “deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.

En un segundo nivel, tomando las definiciones fijadas en la LBMA, podemos decir que el SEIA es un instrumento de gestión conformado por un procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, que, basado en un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes, ponderando el nivel de la alteración del sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones, cuyo impacto es provocado directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada (artículo 2, letras j, k y ll, LBMA).

Visto su concepto desde el punto de vista de representar el ejercicio de una potestad pública por parte de la Administración del Estado, en un tercer nivel, puede decirse que la evaluación de impacto ambiental es un procedimiento administrativo especial, formal y reglado, que se encuentra constituido por una sucesión de actos de trámite, vinculados entre sí, emanados de la Comisión de Evaluación Ambiental o del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, según corresponda, y, en su caso, de particulares interesados (el titular y quienes formulen observaciones ciudadanas), que tiene por finalidad determinar si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes, y que concluye con un acto administrativo terminal representado por la resolución de calificación ambiental (RCA) pertinente (artículo 18, de la LPA; y artículos 2, letra j, y 24 de la LBMA). Ahora bien, en el caso que el procedimiento se haya iniciado mediante la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), sería necesario agregar que el procedimiento tiene por fin no solo determinar si el impacto ambiental se ajusta a las normas jurídicas vigentes (incluyendo los permisos ambientales sectoriales aplicables), sino, además, persigue establecer si con respecto a los efectos, características o circunstancias se han adoptado unas adecuadas, oportunas e idóneas medidas de mitigación, compensación o reparación, según corresponda (artículo 2, letra i, LBMA). Si, por el contrario, la presentación del proyecto hubiere sido conducida a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el añadido consiste en que el objeto del procedimiento es el de determinar si la actividad bajo ponderación requiere o no de un EIA.

## II. Características generales del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

### A) Instrumento integrador

Estamos en presencia de una herramienta cuya virtualidad integradora se refleja en que sobre ella confluyen no solo la mayor parte de los principios constitucionales de carácter ambiental, y los propios que informan la LBMA en particular, sino, adicionalmente, de otros instrumentos de gestión. Así, permean su estructura los aspectos asociados a la participación ciudadana y a la información, dentro del principio de participación en la toma de decisiones, en cuya virtud las personas tienen el derecho de formular observaciones a un EIA, y en determinados casos a una DIA, y de recibir del Estado una ponderación sobre las mismas. También las variables vinculadas al territorio, por medio de la consideración, entre otros aspectos, de la Evaluación Ambiental Estratégica, puesto que los proyectos o actividades deben dar cuenta de aquellos instrumentos o planes que dentro de su línea de base hubieren sido sometidos al antedicho proceso. Asimismo, se relaciona con

las normas de calidad ambiental, normas de emisión y con los respectivos planes de prevención y de descontaminación, cuando existan unos u otros aplicables al caso, todo ello para verificar el cumplimiento de la normativa vigente y para determinar la forma de ingreso (EIA o DIA). Igualmente, se integra con el sistema nacional de áreas protegidas, en el sentido de acreditar el cumplimiento de la legislación que las rige y de determinar si es procedente la elaboración de un EIA. Lo mismo respecto del sistema de fiscalización, puesto que las resoluciones de calificación ambiental deben cumplirse estrictamente y quedan sometidas a las labores de inspección, medición y análisis de la Superintendencia del Medio Ambiente. Finalmente, se vincula con el sistema de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental, pues por un lado la obtención de una autorización de funcionamiento no constituye en sí misma la supresión de un eventual daño ambiental con motivo de la ejecución de un proyecto, aunque se ciña estrictamente a dicho acto administrativo, y, por otro, porque si el titular del proyecto se aparta de lo que indique la resolución de calificación ambiental, podría también generar una intervención significativamente negativa sobre el medio ambiente, o sus componentes o interacciones.

En otras palabras, el SEIA es importante, entre otras varias razones, porque es un punto de convergencia de no pocos instrumentos de gestión. Se trata, así, de un mecanismo complejo y por lo mismo, hasta hoy, sigue siendo la herramienta ambiental sobre la cual se vuelca la mayor parte del escrutinio público.

### B) Herramienta en la que convergen múltiples intereses

Es un instrumento dentro del cual concurren múltiples intereses. Por cierto, el del Estado, en orden a satisfacer la necesidad pública de proteger el medio ambiente, de velar por el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y de promover, a la vez, el desarrollo económico nacional, todo lo cual bajo el eje de la equidad. El interés de los titulares de los proyectos o actividades que se someten a revisión, en cuanto a colocar en movimiento su capital y así materializar sus inversiones de manera expedita, con reglas que sean claras y ofrezcan seguridad jurídica. El de la ciudadanía, en cuanto a participar de decisiones que, si bien son resorte monopólico del Estado, la pueden afectar de un modo u otro en su esfera particular. El del Congreso Nacional, que por medio de las funciones fiscalizadoras que detenta la Cámara de Diputados, exige una rendición de cuentas al Ejecutivo en cuanto a la forma en que aplica el instrumento. El de la Contraloría General de la República, para velar por que dicha actuación se conforme a derecho. El de los tribunales de justicia, para que a través del caso concreto sometido a su conocimiento, determinen la razonabilidad y legalidad del proceder particular y público en esta materia. Y el de la Superintendencia del Medio Ambiente, en

orden a cautelar el cumplimiento estricto de las correspondientes resoluciones de calificación ambiental.

### C) Impone un estándar de conducta estricto sobre los órganos que participan en el mismo

Puesto que se trata de un instrumento que finalmente trasluce decisiones administrativas, impone a los órganos del Estado que en él participan una obligación de rigurosidad en el desempeño de sus funciones respectivas, debiendo en consecuencia emitir sus opiniones e informes técnicos de evaluación dentro de la esfera de sus competencias y de manera fundada y razonada.

Así, el inciso 4° del artículo 9 dispone que “*el proceso de revisión de las Declaraciones de Impacto Ambiental y de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental considerará la opinión fundada de los organismos con competencia ambiental*”. El inciso final añade que “*los pronunciamientos de los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, deberán ser fundados y formulados dentro de las esferas de sus respectivas competencias*”.

Un ejemplo adicional encontramos en el artículo 14 ter, al ordenar que “*el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se iniciará con una verificación rigurosa del tipo de proyecto y la vía de evaluación que debe seguir, con el objetivo de que no existan errores administrativos en el proceso de admisión a trámite de un proyecto*”; lo mismo, para cuando se configura la causal de falta de información relevante y esencial que luego analizaremos, en cuyo caso la resolución que disponga el término del procedimiento deberá ser fundada (artículos 15 bis y 18 bis, LBMA); o la decisión de permitir o no la exención de la obligación de radiodifusión del EIA o de la DIA de parte del titular, la que deberá contenerse en una “*resolución fundada*” (artículo 30 ter, inciso final).

### D) Demanda una actuación altamente especializada

Es, por otra parte, una herramienta sobre la cual se vierten enfoques, opiniones, dictámenes y solicitudes de factura altamente técnica (en lo jurídico y en lo científico). Desde esa perspectiva puede decirse que tiene un componente de claro sesgo especializado, exclusivo y muchas veces excluyente. Se genera por tanto en no pocas ocasiones una asimetría en la información que detentan el titular del proyecto y los órganos públicos versus la que tiene la ciudadanía, y, además, referente a la forma de procesarla, analizarla y comprenderla, lo que implica también una reducción en las posibilidades de control y de acceso a la justicia, eventualmente.

Un esfuerzo por atenuar esa brecha fue la introducción de algunas reglas a partir de la ley N°20.417, como la que se encuentra en la letra ñ del artículo 70, al señalar que una de las funciones del Ministerio del Medio Ambiente es elaborar un informe cada cuatro años sobre el estado del Medio Ambiente, el que debe contener “*un resumen ejecutivo que sea comprensible para el público en general*”.

### E) Admite espacios de discrecionalidad

Se trata, por último, de un instrumento donde las variables de decisión poseen un interesante potencial de contenido discrecional. La Administración del Estado –a través del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental o de las Comisiones de Evaluación Ambiental– si bien cuenta con la facultad de resolver dentro de un margen acotado de opciones (admitir o no a trámite un Estudio o una Declaración de Impacto Ambiental, poner o no término anticipado al procedimiento, calificar favorablemente o no un proyecto o actividad, abrir o no un proceso de participación ciudadana en determinados casos, estimar o no la concurrencia de carga ambiental, ponderar y considerar observaciones ciudadanas, acoger o no un recurso de reclamación), cada una de dichas alternativas es precedida de un examen y reflexión donde se valoran los diversos elementos que finalmente pueden desembocar en un camino u otro, teniendo, en dicho ámbito, un espacio de flexibilidad en su proceder.

Tal particularidad radica en que la regla precisa y objetiva es la excepción dentro del entramado que gobierna el SEIA, regla general de la que apenas escapa, según veremos, la norma que dispone que a la hora de calificar un proyecto o actividad, el Informe Consolidado obliga al ente que debe decidir en lo que se refiere a los aspectos normados. Piense usted tan solo en los conceptos de medio ambiente y de impacto ambiental y tendrá un buen par de ejemplos de lo que se viene señalando y que son los dos elementos que ni más ni menos le dan la denominación y le fijan el objetivo central al SEIA.

Puesto en otros términos, es un instrumento carente de fórmulas precisas y exactas, lo que no significa que la autoridad renuncie a su labor de avanzar en los ámbitos de la certeza, de la igualdad, de la razonabilidad, de la prudencia y de la seguridad jurídicas.

### III. Características especiales del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

El SEIA, desde la perspectiva de su lógica, presenta al menos los siguientes rasgos particulares:

#### A) El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es de carácter preventivo

Ello significa que no se puede ejecutar un proyecto o actividad sin antes obtener la resolución de calificación ambiental favorable, lo cual es fiel reflejo del principio preventivo que se encuentra concebido en la LBMA, en la forma que ya hemos expuesto.

Puesto que es preventivo, los proyectos o actividades obligados a someterse al SEIA y que se encuentran enumerados en el artículo 10 de la LBMA, únicamente pueden ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental y por ende de la dictación de la correspondiente RCA favorable. La regla básica en esta materia se encuentra en el inciso 1° del artículo 8, al señalar que “*los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 solo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley*”. Como veremos, este aspecto tiene una estrecha relación con el mecanismo de la “ventanilla única”.

Con motivo de la ley N°20.417, este aspecto ha sido reforzado por medio de la utilización de diversas técnicas:

- 1.- Primero, prohibiendo el fraccionamiento de proyectos. El artículo 11 bis, en efecto, dispone que los titulares “*no podrán, a sabiendas, fraccionar sus proyectos o actividades con el objeto de variar el instrumento de evaluación o de eludir el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*”. Agrega que “*será competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente determinar la infracción a esta obligación y requerir al proponente, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental, para ingresar adecuadamente al Sistema*”. La excepción a la aplicación de este criterio se da cuando, según el inciso 2° de la misma norma, “*el proponente acredite que el proyecto o actividad corresponde a uno cuya ejecución se realizará por etapas*”. A la luz de dicha disposición, la letra k del artículo 3 de la LSMA le otorga la facultad a la SMA de “*obligar a los proponentes, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental, a ingresar adecuadamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental cuando estos hubiesen fraccionado sus proyectos o actividades con el propósito de eludir o variar a sabiendas el ingreso al mismo*”.
- 2.- Segundo, estableciendo obligaciones a los órganos de la Administración del Estado a los que les corresponda otorgar los permisos ambientales sectoriales a que se refiere la ley o pronunciarse sobre los mismos; concretamente, la “*de informar a la Superintendencia del Medio Ambiente cada vez que se le solicite alguno de ellos, indicando si ha adjuntado o no una resolución de*

calificación ambiental y los antecedentes que permitan identificar al proyecto o actividad e individualizar a su titular". Lo antedicho, por cuanto si la Superintendencia "detecta que una solicitud de permiso ambiental sectorial recae sobre un proyecto o actividad que de acuerdo a esta ley deba ser objeto de una evaluación de impacto ambiental previa y que no cuenta con la respectiva resolución de calificación ambiental aprobatoria, lo comunicará al organismo sectorial que corresponda, el que deberá abstenerse de otorgar el permiso o autorización en tanto no se acredite el cumplimiento de dicha exigencia, informando de ello al Servicio de Evaluación Ambiental" (artículo 24, incisos 4° y 5°, LBMA).

Lo anterior explica que la SMA tenga la facultad de requerir, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental, mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción, a los titulares de proyectos o actividades que, conforme al artículo 10 de la ley N°19.300, debieron someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y no cuenten con una resolución de calificación ambiental, para que sometan a dicho sistema el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental correspondiente; o a los titulares de resoluciones de calificación ambiental, para que sometan al SEIA las modificaciones o ampliaciones que de acuerdo al artículo 10 de la LBMA, deban hacerlo (artículo 3, letras i y j, LSMA).

- 3.- Tercero, configurando como infracción la ejecución de un proyecto o actividad, o su modificación o ampliación, sin contar con la resolución de calificación ambiental favorable pertinente, haciendo lo propio respecto del incumplimiento de los requerimientos señalados en las dos letras precedentes (artículo 35, letra b, LSMA); calificando como gravísima la infracción cuando se trate de proyectos o actividades que no habiendo ingresado al SEIA, hubieren generado alguno de los efectos a que se refiere el artículo 11 de la LBMA (artículo 36, N°1, letra f, LSMA); y calificándola como grave en el evento de no haberse verificado tales efectos (artículo 36, N°2, letra d, LSMA).
- 4.- Cuarto, fijando una prohibición a las Direcciones de Obras Municipales en el sentido de que "no podrán otorgar la recepción definitiva si los proyectos o actividades a los que se refiere el artículo 10 no acreditan haber obtenido una resolución de calificación ambiental favorable" (artículo 25 bis, LBMA).
- 5.- En quinto término, la ley N°20.417 derogó la posibilidad antes existente en cuanto a poder iniciar algunas obras asociadas a un proyecto o actividad contenido en un EIA, en la medida que el interesado extendiese una póliza de seguro por daño ambiental.
- 6.- Sexto, estableciendo como atribución de la SMA la de requerir al Servicio de Evaluación Ambiental, en la medida que resulte procedente, la caducidad de la resolución de calificación ambiental, lo que podrá concretarse atendiendo a

la magnitud, gravedad, reiteración o efectos de las infracciones comprobadas durante la ejecución o funcionamiento de un proyecto o actividad (artículo 3, letra I, LSMA).

- 7.- Finalmente, la LBMA mantiene actualmente una regla previa a su última modificación, en el sentido de que cuando se dicte una RCA desfavorable, los órganos competentes en materia ambiental "quedarán obligados a denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales, en tanto no se les notifique de pronunciamiento en contrario" (artículo 24, inciso 3°).

#### **B) Un proyecto o actividad se somete al SEIA ya sea por obligación, ya por voluntad del titular cuando no es legalmente imperativo**

No es un sistema cerrado, en cuanto si bien los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 deben obligatoriamente someterse a sus reglas, bajo amenaza de las sanciones que ya examinamos, ello no inhibe la posibilidad de hacerlo de modo voluntario cuando se trate de un proyecto no listado en la referida norma. Así lo dispone el inciso 1° del artículo 9.

Los proyectos a que se refiere el artículo 10, y que en consecuencia deben obligatoriamente ingresar antes de su ejecución al SEIA, son los siguientes:

- 1.- Acueductos, embalses o tranques y sifones que deban someterse a la autorización establecida en el artículo 294 del Código de Aguas, presas, drenaje, desecación, dragado, defensa o alteración, significativos, de cuerpos o cursos naturales de aguas.
- 2.- Líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y sus subestaciones.
- 3.- Centrales generadoras de energía mayores a 3 MW.
- 4.- Reactores y establecimientos nucleares e instalaciones relacionadas.
- 5.- Aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y los caminos públicos que puedan afectar áreas protegidas.
- 6.- Puertos, vías de navegación, astilleros y terminales marítimos.
- 7.- Proyectos de desarrollo urbano o turístico, en zonas no comprendidas en alguno de los planes evaluados según lo dispuesto en el Párrafo 1 bis de la LBMA.
- 8.- Proyectos industriales o inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas.
- 9.- Proyectos de desarrollo minero, incluidos los de carbón, petróleo y gas comprendiendo las prospecciones, explotaciones, plantas procesadoras y

- disposición de residuos y estériles, así como la extracción industrial de áridos, turba o greda.
- 10.- Oleoductos, gasoductos, ductos mineros u otros análogos.
  - 11.- Instalaciones fabriles, tales como metalúrgicas, químicas, textiles, productoras de materiales para la construcción, de equipos y productos metálicos y curtiembres, de dimensiones industriales.
  - 12.- Agroindustrias, mataderos, planteles y establos de crianza, lechería y engorda de animales, de dimensiones industriales.
  - 13.- Proyectos de desarrollo o explotación forestal en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel y papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, todos de dimensiones industriales.
  - 14.- Proyectos de explotación intensiva, cultivo, y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos.
  - 15.- Producción, almacenamiento, transporte, disposición o reutilización habituales de sustancias tóxicas, explosivas, radioactivas, inflamables, corrosivas o reactivas.
  - 16.- Proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos.
  - 17.- Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita.
  - 18.- Aplicación masiva de productos químicos en áreas urbanas o zonas rurales próximas a centros poblados o a cursos o masas de agua que puedan ser afectadas.
  - 19.- Proyectos de desarrollo, cultivo o explotación, en las áreas mineras, agrícolas, forestales e hidrobiológicas que utilicen organismos genéticamente modificados con fines de producción y en áreas no confinadas. El reglamento podrá definir una lista de especies de organismos genéticamente modificados que, como consecuencia de su comprobado bajo riesgo ambiental, estarán excluidos de esta exigencia. El mismo reglamento establecerá el procedimiento para declarar áreas como libres de organismos genéticamente modificados.
  - 20.- Además, hay que agregar dos tipos de actividades o proyectos que deben ingresar al SEIA y que se encuentran tipificados en cuerpos legales distintos de la LBMA. Son los casos de las concesiones para construir y explotar el subsuelo (artículo 37, inciso 6°, LOCM) y de la relocalización de concesiones

(artículo 5, inciso 2°, ley N°20.434); y sin perjuicio de las reglas especiales que en esta materia gobiernan el cierre de faenas e instalaciones mineras al que se refiere la ley N°20.551.

**C) El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental aborda no solo proyectos o actividades nuevos, sino además las modificaciones que experimenten los existentes en determinados casos**

El SEIA aplica tanto a los proyectos o actividades nuevos, como a sus modificaciones o ampliaciones, conforme se desprende del artículo 8, inciso 1°, y de las normas ya analizadas en la letra A precedente.

Si se trata de una modificación de proyecto, la ley señala que *“la calificación ambiental deberá recaer sobre dicha modificación y no sobre el proyecto o actividad existente, aunque la evaluación de impacto ambiental considerará la suma de los impactos provocados por la modificación y el proyecto o actividad existente para todos los fines legales pertinentes”* (artículo 11 ter, LBMA).

**D) En su funcionamiento, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental adopta la modalidad de la “ventanilla única”**

Al tenor del artículo 8, inciso 2°, *“todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que de acuerdo con la legislación vigente deban o puedan emitir los organismos del Estado, respecto de proyectos o actividades sometidos al Sistema de Evaluación, serán otorgados a través de dicho sistema”*. De ahí que por disposición del artículo 24, inciso 2°, LBMA, si la RCA es favorable, *“certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, incluyendo los eventuales trabajos de mitigación y restauración, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes”*; y que el inciso 1° del artículo 25, LBMA, señale que dicha certificación *“establecerá, cuando corresponda, las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad y aquellas bajo las cuales se otorgarán los permisos que de acuerdo con la legislación deben emitir los organismos del Estado”*.

En términos sencillos, la ventanilla única significa que la totalidad de la dimensión ambiental vinculada a un proyecto o actividad sometido a evaluación en el SEIA, se examina y determina sola y exclusivamente a través de ese procedimiento, coordinado por un solo órgano (el Servicio de Evaluación Ambiental), provocando que una vez obtenida la RCA favorable, ninguna entidad estatal con competencia ambiental sobre dicho

proyecto o actividad, pues ello ya se zanjó previamente; y haciendo que si la RCA es desfavorable, o simplemente en el evento que esta no exista (habiendo de contar con ella), tales órganos deberán denegar las correspondientes autorizaciones o permisos que eventualmente les solicite el titular (artículo 24, inciso 3°, LBMA).

### **E) El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento de carácter predictivo**

En efecto, la ley reconoce que como metodología técnica y predictiva que es, se encuentra expuesta a inexactitudes, y, adicionalmente, refuerza la idea del dinamismo y de la permanente modificación que tiene el medio ambiente en sus componentes e interacciones. Conforme con esta característica, establece dos reglas:

#### 1.- Contempla mecanismos de corrección.

A consecuencia de algunos dictámenes emanados de la Contraloría General de la República, la ley N°20.417 consagró expresamente una regla según la cual las resoluciones de calificación ambiental favorables pueden, en el tiempo y bajo ciertos supuestos, ser intervenidas por la autoridad. A tal efecto el artículo 25 quinquies fijó ciertos requisitos, como son los siguientes:

- a) Debe haberse expedido una RCA favorable (es discutible si es aplicable solo a los EIA, de manera que se excluye de esta hipótesis a las DIA, puesto que no tienen la obligación legal de presentar planes de seguimiento).
- b) El proyecto o actividad debe encontrarse en ejecución, de modo que es improcedente que se haga o solicite cuando su materialización no se haya iniciado, cuestión que es obvia pues se trata de la modificación relevante de variables ambientales, lo que es solo posible de constatar cuando el proyecto o actividad se encuentre en construcción, operación o incluso en fase de abandono.
- c) La apertura del procedimiento por el cual se tramite la revisión, puede efectuarse de oficio por la autoridad, a petición del titular del proyecto o actividad, o por solicitud del directamente afectado.
- d) Las variables ambientales evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas, deben experimentar una alteración sustantiva en relación a lo pronosticado o no verificarse.
- e) Debe instruirse un procedimiento administrativo, que se inicie con la

notificación al titular de la concurrencia de los requisitos y considere la audiencia del interesado, la solicitud de informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación y la información pública del proceso, de conformidad a lo señalado en la LPA.

Este proceso de revisión, por otra parte, reconoce tres resguardos evidentes. El primero, su objeto, que es adoptar las medidas necesarias para corregir las condiciones que se hubieren impuesto como consecuencia de la variación sustantiva de las variables evaluadas (por ende, no puede cambiarse la decisión de fondo de la calificación). El segundo, que siempre deberá darse audiencia al titular y a cualquier otro interesado directamente afectado. Y el tercero, que el acto administrativo que realice la revisión podrá ser reclamado de conformidad a lo señalado en el artículo 20 de la ley, reclamo de cuyo resultado se podrá deducir la correspondiente impugnación ante el Tribunal Ambiental, de conformidad con lo establecido en los artículos 17 N°5 y 27 y siguientes de la LTA.

#### 2.- Fija un tiempo de vigencia de la RCA.

El artículo 25 ter dispone que la RCA favorable "*caducará cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizada, contado desde su notificación*", dejando al reglamento la precisión acerca de las gestiones, actos o faenas mínimas que, según el tipo de proyecto o actividad, permitirán constatar el inicio de la ejecución del mismo.

Esta norma se explica porque se asume que en ese tiempo la línea de base original y el área de influencia bajo las cuales se calificó ambientalmente un proyecto, son susceptibles de experimentar variaciones relevantes, al punto que si se ejecutara más allá de esos cinco años, los efectos ambientales que podría provocar el emprendimiento podrían llegar a ser sustancialmente diversos, y por lo tanto provocar que las medidas que la actividad hubiere contemplado para mitigarlos, compensarlos o repararlos ya no sean idóneas; o bien, que las transformaciones sobre la línea de base generen la necesidad de presentar un EIA.

Cabe añadir que esta regla se encuentra vinculada con la letra l del artículo 3 de la LSMA, en virtud de la cual se faculta a la Superintendencia del Medio Ambiente para "*requerir al Servicio de Evaluación Ambiental, la caducidad de una Resolución de Calificación Ambiental, cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizada*".

### F) El ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental tiene distintas modalidades

Esta materia la abordaremos desde tres perspectivas diferentes:

#### 1.- Desde el punto de vista de la iniciativa.

Como ha sido visto, quien decide la presentación del proyecto o actividad al SEIA a la luz de lo que dispone el artículo 10 de la LBMA, es el titular del mismo. Sin embargo puede suceder que lo haga de manera renovadamente obligatoria cuando así lo disponga la Superintendencia del Medio Ambiente, pues en la forma que se examinó el tema anteriormente, si se detecta que un emprendimiento precisaba someterse de manera obligatoria a este instrumento, el referido órgano se encuentra facultado para requerir que efectivamente lo realice de forma compulsiva.

#### 2.- Desde el punto de vista de la forma.

Existen dos modos de presentación al SEIA, que pueden ser por un EIA, o a través de una DIA.

- a) Procede la presentación de un EIA, cuando el proyecto o actividad que en él se contiene puede generar o presentar alguno de los efectos, características o circunstancias que señala el artículo 11, y que son el riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire; reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural<sup>14</sup>.

La norma añade que para evaluar el riesgo para la salud de la población y los efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, se considerará lo establecido en las normas de calidad

<sup>14</sup> En materia de forma de ingreso, la única modificación que se efectuó por la ley N°20.417, recayó en la letra d del artículo 11 de la LBMA, de forma que a partir de su entrada en vigencia debe considerarse no solo la localización próxima, sino además aquella que se inserta dentro de la población, área o recurso

ambiental y de emisión vigentes. A falta de tales normas, se utilizarán como referencia las vigentes en los Estados que señale el reglamento.

- b) Resulta a su vez pertinente la presentación de una DIA, cuando no se generan las situaciones mencionadas anteriormente. Cabe destacar en este sentido que con motivo de las modificaciones introducidas por la ley N°20.417, se pueden configurar las siguientes modalidades de DIA:
- (i) Aquellas cuyo titular, calificando o no como empresa de menor tamaño (es decir, las microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas a que se refiere la ley N°20.416), opta por no someterse a un proceso de evaluación y certificación de conformidad, caso en el cual la tramitación de la DIA se sujetará a las reglas generales asociadas a este tipo de ingreso.
  - (ii) Aquellas cuyo titular, no calificando como una empresa de menor tamaño, decide someterse a un proceso de evaluación y certificación de conformidad. En este caso, se sujeta a las reglas fijadas en el artículo 18 ter, LBMA.
  - (iii) Aquellas que contienen un proyecto o actividad que se localiza en un área regulada por instrumentos de planificación territorial vigentes, no genera cargas ambientales, y cuyo titular, calificando como una empresa de menor tamaño, decide someterse a un proceso de evaluación y certificación de conformidad. En este escenario, se aplican las disposiciones contenidas en el artículo 18 quáter, letras a, b, d y e, LBMA.
  - (iv) Aquellas que contienen un proyecto o actividad que se localiza en un área no regulada por instrumentos de planificación territorial vigentes, no genera cargas ambientales, y cuyo titular, calificando como una empresa de menor tamaño, decide someterse a un proceso de evaluación y certificación de conformidad. En esta hipótesis, debe atenderse a las reglas fijadas en el artículo 18 quáter, letras a, c, d y e, LBMA.
  - (v) Aquellas cuyo titular, calificando o no como empresa de menor tamaño, opta por no someterse a un proceso de evaluación y certificación de conformidad; o calificando como empresa de menor tamaño, se encuentra en un área gobernada o no por un instrumento de planificación territorial, y en uno u otro caso, genera cargas ambientales. Aplican en tal caso las normas contenidas en el artículo 30 bis, LBMA.

Las diferencias entre un EIA y una DIA, y entre cada tipología de estas últimas, son relevantes, según apreciaremos más adelante.

#### 3.- Desde el punto de vista del momento.

De acuerdo con el inciso 1° del artículo 21, si un EIA o una DIA son calificados

de Evaluación de Impacto Ambiental. Incluso, sin haber llegado al término del procedimiento, puede desistirse y luego volver a presentar el EIA o la DIA. También podrá reingresar cuando, habiendo impugnado la resolución, esta sea finalmente desestimada en sede administrativa. Para todo ello, la ley no impone ningún tipo de restricción.

No obstante, si ante una decisión de calificación negativa, o frente a una resolución que si bien es favorable, impone condiciones o exigencias gravosas, el titular del proyecto o actividad decidiese impugnar ese acto administrativo, en dicho caso el inciso 2° del artículo 21 expresa que *“el nuevo ingreso no podrá materializarse sino hasta que se resuelva el recurso de reclamación a que se refiere el inciso primero del artículo 20 de esta ley, o hubiere quedado ejecutoriada la sentencia que se pronuncie sobre la reclamación establecida en el inciso cuarto del mismo artículo”*. Como es fácil de advertir, esta es una regla de desincentivo para deducir reclamaciones administrativas y jurisdiccionales frente a la RCA, pues probablemente, por razones del tiempo que demanda la decisión de unas y otras, y de incertidumbre en cuanto a sus resultados, el proponente opte en definitiva por renunciar a su ejercicio y reingresar al SEIA.

#### **G) La evaluación de impacto ambiental concluye con una calificación que puede ser de aprobación (expresa o tácita), o de rechazo**

Según el artículo 24 de la LBMA, el procedimiento concluye con una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad, la que además deberá ser notificada a las autoridades administrativas con competencia para resolver sobre la actividad o proyecto, sin perjuicio de la notificación que debe hacerse a la parte interesada. No obstante, y como analizaremos en la letra I subsiguiente, también puede concluir como consecuencia de la aplicación del silencio administrativo positivo establecido en el artículo 19 bis.

La antedicha resolución puede ser favorable o desfavorable. En el primer caso, el inciso 2° del artículo 24 dispone que *“certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, incluyendo los eventuales trabajos de mitigación y restauración, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes”*. En el segundo caso, el inciso 3° señala que *“estas autoridades quedarán obligadas a denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales, en tanto no se les notifique de pronunciamiento en contrario”*. En la práctica, esto significa que el proyecto no puede ejecutarse.

#### **H) El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental presenta un componente de participación relevante**

En los términos y para los casos que establece, la ley impide que la Administración del Estado pueda tomar decisiones al margen de las observaciones que eventualmente pudieren presentar las personas que se consideren afectadas por un proyecto o actividad. El mandato fundamental se contiene en el Artículo 26 de la LBMA, expresando que le corresponderá a las Comisiones de Evaluación Ambiental o al Director Ejecutivo, según el caso, *“establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental y de las Declaraciones cuando correspondan”*. Es así como en el proceso de calificación de actividades sometidas bajo la forma de un Estudio de Impacto Ambiental, se debe permitir y considerar la participación de la ciudadanía, aspecto que con motivo de la ley N°20.417 puede alcanzar también a las Declaraciones de Impacto Ambiental, siempre y cuando se considere, en este último caso, que se produce una carga ambiental en razón de la construcción u operación del proyecto de que se trate, o se esté ante una DIA presentada por una empresa de menor tamaño y conforme a ciertos supuestos. Las reglas básicas en esta materia, son las siguientes:

- 1.- Sea que se trate de un EIA o de una DIA, cualquier persona, natural o jurídica, podrá imponerse del contenido del proyecto y del tenor de los documentos acompañados (artículo 27). Este es el primer componente y supuesto de la participación. Para que ese conocimiento sea posible, la ley contempla tres mecanismos diferentes según se trate de un Estudio o de una Declaración de Impacto Ambiental.
  - a) El primero de ellos es bajo una modalidad escrita. Si es un EIA, el artículo 28 ordena que el titular del proyecto debe publicar a su costa en el Diario Oficial y en un diario o periódico de la capital de la región o de circulación nacional, según sea el caso, un extracto visado por la autoridad del Estudio de Impacto Ambiental presentado. Las publicaciones han de efectuarse dentro de los diez días siguientes a la respectiva presentación. Al menos deben contener el nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad; la ubicación del lugar o zona en la que el proyecto o actividad se ejecutará; la indicación del tipo de proyecto o actividad de que se trata; el monto de la inversión estimada, y los principales efectos ambientales y medidas mitigadoras que se proponen. Si, en cambio es una DIA, el artículo 30 señala que la Comisión de Evaluación Ambiental o el Director Ejecutivo del SEA, en su caso, deben publicar el

primer día hábil de cada mes, en el Diario Oficial y en un periódico de circulación regional o nacional, según corresponda, una lista de los proyectos o actividades sujetos a Declaración de Impacto Ambiental que se hubieren presentado a tramitación en el mes inmediatamente anterior, con el objeto de mantener debidamente informada a la ciudadanía; lista que ha de contener a lo menos el nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad; la ubicación del lugar o zona en la que el proyecto o actividad se ejecutará, y la indicación del tipo de proyecto o actividad de que se trata.

Para los dos casos, la LBMA establece reglas para el evento en que durante el proceso de calificación del proyecto se produjeran algunas variaciones con relación a su concepción original. En cuanto a los EIA, señala que si hubieren sido objeto de aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones que afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto, de acuerdo a lo señalado en el artículo 29, el interesado deberá publicar en las mismas condiciones previstas en los incisos precedentes, debiendo individualizarse claramente el contenido de las aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones. Referente a las DIA, indica que si hubieren sido objeto de aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones de acuerdo a lo señalado en el artículo 30 bis (esto es, si durante el procedimiento de evaluación de la Declaración de Impacto Ambiental, esta hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto), el proponente deberá publicar en las mismas condiciones previstas en el Artículo 28, habiendo de individualizar claramente el contenido de las aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones (artículos 28, inciso 2º, y 30, inciso 3º).

- b) El segundo mecanismo es radial, a cuyo fin el artículo 30 ter dispone que los proponentes deberán anunciar mediante avisos a su costa, en medios de radiodifusión de alcance local, la presentación del Estudio o Declaración, el lugar en donde se encuentran disponibles los antecedentes de estos y el plazo para realizar observaciones. Con todo, la norma señala que *“los proponentes podrán solicitar al Director Regional o Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, según corresponda, reemplazar el proceso de radiodifusión por otro de similar alcance, en aquellos casos en que este resulte en extremo oneroso, o bien, cuando no sea posible realizarlo por razones técnicas, ante lo cual la autoridad deberá responder mediante resolución fundada”*.
- c) La última modalidad es la contenida en el artículo 31, según el cual la autoridad que se encuentre evaluando un proyecto o actividad *“remitirá a las municipalidades, en cuyo ámbito comunal se realizarán las obras o actividades que contemple el proyecto bajo evaluación, una copia del extracto o de la lista a que se refieren los artículos 28 y 30 precedentes, según corresponda, para su adecuada publicidad y garantizar la participación de la comunidad”*.

- 2.- Si se trata de un EIA, el proceso de participación ciudadana siempre debe verificarse, sin excepción alguna, y alcanza no solo a la posibilidad de informarse, sino, además, a la de formular observaciones y, eventualmente, de reclamar respecto de una inadecuada consideración de las mismas. A tal efecto, la LBMA establece que *“cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental”*, ante el organismo competente (Comisión de Evaluación Ambiental, o Director Ejecutivo del SEA, según fuere procedente), para lo cual dispondrán de un plazo de sesenta días, contado desde la respectiva publicación del extracto (artículo 29, inciso 1º) y que el Servicio de Evaluación Ambiental *“considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de estas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución”* (artículo 29, inciso 3º). Como colofón, añade que *“cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental”*, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad con lo señalado en el artículo 20, impugnación que en todo caso no suspenderá los efectos de la resolución (artículo 29, inciso final).
- 3.- Si se trata de una DIA, excepcionalmente puede verificarse un proceso de participación ciudadana; pero en la medida que así lo decrete la Comisión de Evaluación Ambiental o el Director Ejecutivo del SEA, previa petición fundada en que el proyecto genera cargas ambientales para las comunidades próximas, formulada por a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales **directamente afectadas**. Esta solicitud deberá hacerse por escrito y presentarse dentro del plazo de 10 días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto sometido a Declaración de Impacto Ambiental de que se trate (artículo 30 bis, inciso 1º). Para efectos de esta norma, el inciso 6º señala que se entenderá que provocan cargas ambientales *“aquellos proyectos que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación”*.

En esta hipótesis, el proceso de participación ciudadana durará 20 días (salvo para los casos de Declaraciones de Impacto Ambiental a cuyo respecto los titulares se hubieren sometido a evaluación de conformidad, evento en el cual será de 10 días). En dicho contexto, la ley indica que el SEA considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de estas, pronunciándose fundadamente acerca de todas ellas en su resolución. Cualquier persona, natural o

jurídica, cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental, podrá presentar un recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución.

Un proceso similar, pero no idéntico, se puede verificar cuando se está ante una DIA cuyo titular fuera una empresa que de acuerdo con la ley calificara como de menor tamaño. Si, en tal evento, el titular se comprometiera, a su costo, a someterse a un proceso de evaluación y certificación de conformidad, respecto del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable al proyecto o actividad, y este, emplazándose fuera de un área regulada por un instrumento de planificación territorial, no generase cargas ambientales, la autoridad debe proceder a abrir un periodo de participación ciudadana de no más de 10 días, en el que citará a una audiencia especial a lo menos a tres organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica vigente, cuyo domicilio legal se encuentre en aquellas comunas en que el proyecto o actividad se emplazará (artículo 18 quáter).

El artículo 30 bis expresa finalmente que la participación ciudadana comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas.

#### I) El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental establece reglas que apuntan hacia la eficiencia y eficacia de la Administración del Estado

Ello lo concreta a través de dos mecanismos. El primero es la consagración expresa del silencio administrativo positivo, ficción jurídica por medio de la cual se entiende que la Administración acepta la petición o solicitud formulada por una persona, en este caso el titular de un proyecto o actividad que ha ingresado al SEIA. Tal silencio se manifiesta en dos perspectivas. Por un lado, desde el punto de vista de **los pronunciamientos**, la LBMA dispone que en el **evento** en que la **autoridad** no pueda pronunciarse sobre el **Estudio o Declaración de Impacto Ambiental** en razón de la falta de otorgamiento de algún permiso o pronunciamiento sectorial ambiental, requerirá al organismo del Estado responsable para que, en el plazo que señala (de 15 días o de 10 días, según sea un EIA o una DIA), emita el permiso o pronunciamiento. Vencido dicho lapso, el permiso o pronunciamiento faltante se tendrá por otorgado favorablemente (artículos 15, inciso 2º y 18, inciso 4º). Por otro lado, en lo que concierne a la **decisión de calificación**, el artículo 19 bis expresa que si hubieren transcurrido todos los plazos máximos para calificar un EIA o una DIA, uno u otro, con sus aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, si las hubiere, se entenderán aprobados, siempre que previamente se hubieren

el certificado que el Director Regional o el Director Ejecutivo del SEA expida en caso de configurarse la situación prevista, *“además de especificar que el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental no fue evaluado dentro del plazo legal, individualizará el o los documentos sobre los que recae la aprobación a que se refiere este artículo”*. Esta exigencia es natural por dos razones: primero, porque se determina el contenido preciso (aunque en términos relativos) de lo que en silencio se entiende aprobado, y por consiguiente hace posible conocer qué es aquello a lo que se encuentra obligado el proponente, como lo que debe fiscalizar la autoridad competente; y, segundo, porque permite a la autoridad efectuar un control de legalidad sobre lo que se califica favorablemente mediante el silencio, en el sentido de que no puede entenderse que en virtud de esta ficción se admita la ejecución de un proyecto o actividad al margen del ordenamiento jurídico.

El segundo mecanismo, en realidad, es una herramienta que sirve no solo al titular, sino también a la Administración del Estado, a la hora de velar por el cumplimiento de las normas y condiciones sobre las cuales se hubiere aprobado un EIA o una DIA. El artículo 25 sexies señala en tal sentido que *“cuando una resolución de calificación ambiental sea modificada por una o más resoluciones, el Servicio, de oficio o a petición del proponente, podrá establecer el texto refundido, coordinado y sistematizado de dicha resolución”*. Añade que en ejercicio de esta facultad, *“podrá introducirle los cambios de forma que sean indispensables, sin alterar, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance”*.

#### IV. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental

Señalamos anteriormente que dentro de las variadas formas de entender el SEIA, la ley lo considera como un procedimiento administrativo. Como tal, se compone de diferentes etapas, en cada una de las cuales concurren diversas voluntades, como son las de la Administración del Estado, del titular del proyecto y, cuando corresponde, de la **ciudadanía**. Dichas fases comprenden un comienzo, un desarrollo y una conclusión, y generan distintos efectos jurídicos conforme se expondrá en seguida.

Sin perjuicio de lo anterior, la duración máxima del procedimiento tratándose de un EIA, es de 120 días hábiles, ampliables en casos calificados y debidamente fundados y por una sola vez, a 60 adicionales (artículos 15, inciso 1º, y 16, inciso 2º); en el caso de una DIA, el plazo máximo es de 60 días, pudiendo extenderse a 30 días más, también en casos calificados y debidamente fundados y por una sola vez (artículos 18, inciso 3º, y 19, inciso 2º). Por supuesto, esto es sin perjuicio de las suspensiones de pleno derecho cuando el titular del emprendimiento debe elaborar una Adenda, o que se verifican cuando sea necesario abrir un nuevo proceso de

Tales plazos tienen además tres variantes.

Por un lado, si es un EIA que se refiera a "*proyectos o actividades que deben ser implementados de manera urgente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, así como a servicios que no pueden paralizarse sin serio perjuicio para el país, el plazo de evaluación se reducirá a la mitad, ordenándose todos los trámites proporcionalmente a ese nuevo plazo*", dejando la calificación de urgencia para la evaluación al Director Ejecutivo, previa petición del interesado (artículo 15, inciso final).

Si se trata de una DIA cuyo titular hubiere incluido a su costo el compromiso de someterse a un proceso de evaluación y certificación de conformidad, respecto del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable y de las condiciones sobre las cuales se califique favorablemente el proyecto o actividad, dicha Declaración deberá ser calificada en un plazo máximo de 30 días (artículo 18 ter, inciso 1°).

También tratándose de un DIA, cuyo titular corresponda a una empresa de menor tamaño, y que comprometiéndose a su costo someterse a un proceso de evaluación y certificación de conformidad, respecto del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable al proyecto o actividad, el órgano competente dentro de un plazo de 10 días contados desde la presentación, deberá verificar si requiere o no de un EIA. Si no lo precisare, se procederá a registrar la DIA, en tanto y en cuanto el proyecto se emplace dentro de un área regulada por un instrumento de planificación territorial y no genere cargas ambientales, caso en el cual, visado que sea el registro, ello hará las veces de resolución de calificación ambiental. Si el proyecto que contiene la DIA se localizare fuera de un área regulada por un instrumento de planificación ambiental y no genere cargas ambientales, la autoridad deberá abrir un periodo de participación ciudadana que no será mayor a 10 días, todo lo cual en los términos ya expuestos (artículo 18 quáter).

#### A) Forma de inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental

El comienzo del procedimiento es originado por los titulares de los proyectos o actividades, a través de la presentación que hacen de un EIA o de una DIA ante el órgano competente, es decir, ante la Comisión de Evaluación Ambiental respectiva, si es de alcance regional, o ante el Director Ejecutivo del SEA, si es transregional.

No obstante lo dicho, debe recordarse que el artículo 3, letra i, de la LSMA, dispone que la Superintendencia del Medio Ambiente puede requerir a los titulares, bajo apercibimiento de sanción, para que se sometan al SEIA estando obligados

adecuadamente al SEIA cuando el proponente hubiere fraccionado sus proyectos o actividades con el propósito de eludir o variar a sabiendas el ingreso al referido mecanismo.

#### B) Desarrollo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental

##### 1.- Análisis de admisibilidad.

La autoridad ante la cual se hubiere presentado el EIA o la DIA, debe efectuar un examen de admisibilidad de la misma, que se traduce en verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos a que se refieren los artículos 11, 12, 12 bis, 13 bis y 18 de la LBMA, y que son en consecuencia los siguientes:

- a) La descripción de aquellos efectos, características o circunstancias que hacen o no necesaria la presentación del proyecto bajo la forma de un EIA (artículo 11).
- b) Informar si el titular ha establecido o no, antes o durante el proceso de evaluación, negociaciones con los interesados con el objeto de acordar medidas de compensación o mitigación ambiental (artículo 13 bis).
- c) La descripción de la forma en que el proyecto o actividad se relaciona con las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como con los planes de desarrollo comunal (artículo 9 ter).
- d) Si se trata de un EIA, debe contener una descripción del proyecto o actividad; la descripción de la línea de base, que deberá considerar todos los proyectos que cuenten con resolución de calificación ambiental, aun cuando no se encuentren operando; una descripción pormenorizada de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 que dan origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental; una predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo; las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación que se realizarán, cuando ello sea procedente; un plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes que dan origen al Estudio de Impacto Ambiental, y un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable (artículo 12)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> En lo que se refiere al contenido de los EIA, la ley N°20.417 introdujo dos modificaciones en el artículo 12 de la LBMA. En primer lugar, debe considerar en la línea de base todos los proyectos o actividades que cuenten con resolución de calificación ambiental (artículo 12, letra b, LBMA). En segundo término, debe dar cuenta de los potenciales riesgos en la salud de las personas cuando no exista normativa nacional o de referencia aplicable en lo que concliere a normas primarias de calidad ambiental o de emisión (artículo 12, letra d, de la LBMA).

- e) Como consecuencia de las modificaciones introducidas por la ley N°20.417, si se trata de una DIA, esta debe presentarse bajo la forma de una declaración jurada. En ella se expresará que los titulares cumplen con la legislación ambiental vigente (artículo 18) y, además, se hará una descripción del proyecto o actividad; se entregarán los antecedentes necesarios que justifiquen la inexistencia de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 que pueden dar origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental; se incluirá la indicación normativa ambiental aplicable, y la forma en la que se cumplirá, y la indicación de los permisos ambientales sectoriales aplicables, y se describirán los antecedentes asociados a los requisitos y exigencias para el respectivo pronunciamiento (artículo 12 bis).

Para los efectos de la admisibilidad, de manera adicional, el artículo 14 ter de la LBMA señala que *“el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se iniciará con una verificación rigurosa del tipo de proyecto y la vía de evaluación que debe seguir, con el objetivo de que no existan errores administrativos en el proceso de admisión a trámite de un proyecto”*. Obviamente, si del análisis de admisibilidad se infiere que no se satisfacen las exigencias más arriba mencionadas, la autoridad debe declararlo así mediante un acto administrativo fundado, y el titular, previa corrección de los errores u omisiones que se le hubieren indicado en la resolución, podrá efectuar una nueva presentación.

## 2.- Solicitud de informes.

En el caso que el análisis precedente arroja resultados positivos, es necesario que la entidad que se encuentra a cargo de coordinar el procedimiento (la Comisión de Evaluación Ambiental o el Director Ejecutivo, según ya se expuso) comience a instruirlo, lo cual se inicia con la solicitud de opinión sobre el EIA o la DIA a los diferentes órganos públicos que se encuentran involucrados en la evaluación, a partir de las singularidades del proyecto o actividad respectivo. Tales entidades son:

- a) Los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, para efectos de obtener los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental. Es relevante consignar que los permisos consisten en determinadas autorizaciones que contempla la legislación ambiental sectorial y que deben otorgar ciertos órganos públicos (como la Dirección General de Aguas, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud, etc.) y constituyen uno de los elementos que dan forma y sentido al mecanismo de la “ventanilla única” de la LBMA, y que ya hemos tratado.

- b) El Gobierno Regional, para que informe sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado (artículo 8, inciso 3°) y para que haga lo propio en lo referente a si el proyecto o actividad se relaciona con las políticas, planes y programas de desarrollo regional (artículo 9 ter, inciso 2°).
- c) La municipalidad competente, para que reporte sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado (artículo 8, inciso 3°) y para que haga lo propio en lo concerniente a si el proyecto o actividad se relaciona con los planes de desarrollo comunal (artículo 9 ter, inciso 2°).
- d) La Autoridad Marítima respectiva, cuando corresponda, para que junto con emitir su parecer acerca de algún permiso ambiental sectorial que le competa, informe sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado (artículo 8, inciso 3°).

Cabe señalar que los requisitos esenciales de los informes que deben extender los órganos de la Administración del Estado competentes, son los siguientes:

- (i) Han de ser fundados, esto es, razonados, y además expedidos dentro de la esfera de sus respectivas competencias (artículo 9, incisos 4° y 5°).
- (ii) Si se trata de un EIA, deben indicar fundadamente si el proyecto cumple con la normativa de carácter ambiental; si cumple con el o los permisos ambientales sectoriales asociados y, también fundadamente, si las medidas propuestas en dicho documento se hacen cargo de los efectos, características o circunstancias a que se refiere el artículo 11, LBMA (artículo 16, inciso final); y si, al fin, el EIA carece de información relevante o esencial (artículo 15 bis, inciso 3°).
- (iii) Si es una DIA, deben señalar si el proyecto cumple con la normativa de carácter ambiental; si cumple con el o los permisos ambientales sectoriales asociados; si el proyecto o actividad requiere o no de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (artículo 19, inciso 3°); y si la DIA carece de información relevante o esencial (artículo 18 bis).

Junto con la petición de los informes referidos, si es un EIA, la autoridad tendrá que visar el extracto del mismo para que dentro de los diez días siguientes contados desde la presentación, se proceda a publicarlo (artículo 28, inciso 1°).

## 3.- Efectos de los informes.

Como instrumento que funciona sobre la base de los antecedentes que son colocados a disposición de la autoridad para que esta pueda ponderar ambientalmente la DIA o el EIA de un determinado proyecto o actividad propuesto, el procedimiento de

evaluación de impacto ambiental es una herramienta que permite tomar decisiones, que se construye a partir de la información que se vierte dentro de cada una de las etapas de que se compone y que se hace indispensable analizar para encontrarse en posición jurídica apta para emitir un juicio oportuno sobre la misma a partir de la verdad material que conste en el expediente respectivo. Siendo así, es obvio que en orden a satisfacer el objeto procedimental (esto es, determinar si una DIA precisa o no de un EIA, o si este ha presentado unas adecuadas medidas de mitigación, compensación o reparación, y en ambos casos, si se acredita el cumplimiento de la normativa ambiental respectiva), resulta crucial que existan elementos que posibiliten su necesario examen y debida valoración.

Un proyecto o actividad, ingresado bajo la forma de un EIA o de una DIA, desde el punto de vista de la información que contiene, se mueve en diferentes ámbitos y se somete a diversas consecuencias, que son los criterios de revisión de aspectos formales (la verificación rigurosa al inicio del proceso) y de los aspectos de fondo (aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones; modificación sustantiva de los impactos ambientales del proyecto; o falta de información relevante o esencial). A partir de ello, en la perspectiva de la tipología de decisiones, el SEA podrá adoptar ciertas definiciones en función de los hechos que satisfagan cada uno de los supuestos que para cada caso establece la LBMA.

La LBMA, en ese contexto, contiene dos disposiciones que dicen relación con la posibilidad de poner término anticipado al procedimiento de evaluación de impacto ambiental por falta de información relevante o esencial no susceptible de ser aclarada, rectificada o ampliada a través de una Adenda.

Por todo ello es que a partir de los diversos pronunciamientos emanados de los órganos competentes, pueden generarse distintos escenarios, como son los siguientes:

- a) Que el EIA carezca de información relevante o esencial para su evaluación y que esta circunstancia no pudiere ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones a través de la elaboración y presentación de una Adenda. En tal caso, el Director Regional o el Director Ejecutivo del SEA así lo declarará mediante resolución fundada, ordenando devolver los antecedentes al titular y poniendo término al procedimiento (artículo 15 bis, inciso 1°).

Para que tal circunstancia pueda configurarse jurídicamente, es indispensable que dicha resolución se dicte únicamente y a más tardar dentro de los primeros cuarenta días contados desde la presentación del respectivo Estudio de Impacto

Ambiental, de modo que si ese plazo ha transcurrido, no será procedente devolver o rechazar el EIA por la causal señalada, debiendo completarse su evaluación (artículo 15 bis, inciso 2°). Es por eso que el inciso 4° de la norma citada establece que los organismos con competencia ambiental deberán comunicar, tan pronto le sea requerido su informe, al Director Regional o al Director Ejecutivo del SEA, si en los Estudios sometidos a su conocimiento se ha constatado el defecto de falta de información relevante o esencial no susceptible de subsanarse mediante Adenda.

De todas formas, la ley señala que en contra de la resolución que se dicte solo podrá deducirse recurso de reposición dentro del plazo de cinco días contado desde la respectiva notificación, y que dicho recurso deberá resolverse dentro del plazo de veinte días.

- b) Que la DIA carezca de información relevante o esencial para su evaluación, condición que no pudiese ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, o si el respectivo proyecto o actividad requiriese de un Estudio de Impacto Ambiental, según corresponda. Si así se constatará, ello se declarará mediante resolución fundada, ordenando devolver los antecedentes al titular y poniendo término al procedimiento (artículo 18 bis, inciso 1°). La LBMA agrega que dicha resolución solo podrá dictarse dentro de los primeros treinta días contados desde la presentación de la respectiva DIA, y que una vez transcurrido ese plazo, no procederá devolver o rechazar la Declaración por las causales señaladas, debiendo completarse su evaluación (artículo 18 bis, inciso 2°).

Al igual que en el caso anterior, la ley establece que en contra de la resolución únicamente podrá deducirse recurso de reposición dentro del plazo de cinco días contado desde la respectiva notificación y que dicho recurso deberá resolverse dentro del plazo de veinte días (artículo 18 bis, inciso final).

- c) Que sea imprescindible solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al titular del proyecto o actividad, y que naturalmente sean de aquellas que puedan subsanarse. En este caso, la autoridad debe así plantearlo, otorgándole al efecto un plazo al interesado, "suspendiéndose de pleno derecho, en el intertanto, el término que restare para finalizar el procedimiento de evaluación del respectivo Estudio". (artículo 16, inciso 1°). La LBMA agrega que el proponente podrá solicitar la extensión del plazo otorgado para cada suspensión hasta por dos veces únicamente. La norma señala, también, que una vez presentada la aclaración, rectificación o ampliación, o transcurrido el plazo dado para ello, continuará corriendo el plazo del procedimiento (artículo 16, inciso 2°). Para las Declaraciones de Impacto Ambiental existen reglas de la misma factura (artículo 19, inciso 1°).

#### 4.- La respuesta del titular del proyecto.

Obviamente, el titular del proyecto o actividad debe dar debida respuesta a la petición de aclaración, rectificación o complementación que le hubiere formulado la autoridad por medio de un instrumento denominado Adenda y, además, dentro del plazo dado para dicho fin.

Con motivo de la Adenda, se pueden generar dos situaciones. La primera, es que el documento sea plenamente satisfactorio, en cuyo caso se elaborará el denominado "Informe Consolidado de la Evaluación" del EIA o de la DIA, según corresponda.

La segunda es que si las respuestas contenidas en la Adenda no fueren suficientes aun, deberá plantearse al titular una nueva ronda de preguntas, siguiendo el mismo procedimiento antes descrito, es decir, notificárselo al proponente para que lo responda, en el plazo que se le indique a dicho efecto.

Al mismo tiempo, como consecuencia de las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que pudiere haber realizado el titular en su Adenda, es posible que aquellas afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto contenido en el EIA (por ejemplo, si generase nuevos impactos, o los previstos originalmente se incrementasen en algún orden de magnitud). En tal caso, el interesado deberá publicar un nuevo extracto, en las mismas condiciones previstas en los dos primeros incisos del artículo 28 de la LBMA, debiendo además individualizarse claramente el contenido de las aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones (artículo 28, inciso final y artículo 29, inciso 2°). En este trance, la autoridad debe abrir una nueva etapa de participación ciudadana, **por treinta días**, período en el cual se suspenderá de pleno derecho el plazo de tramitación del Estudio de Impacto Ambiental (artículo 29, inciso 2°). Igualmente, si una DIA hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones que afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto, el proponente deberá publicar en las mismas condiciones previstas en el artículo 28, debiendo individualizarse claramente el contenido de las aclaraciones, rectificaciones y ampliaciones (artículo 30, inciso final). En tales circunstancias, la autoridad deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez **por diez días**, período en el cual se suspenderá de pleno derecho el plazo de tramitación de la DIA (artículo 30 bis, inciso 2°).

#### 5.- El Informe Consolidado de Evaluación.

Sea porque las respuestas formuladas por el proponente fueron satisfactorias y por ende no existieren nuevas peticiones de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones;

sea porque el titular no hubiere presentado las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones solicitadas dentro del plazo fijado para ello, la autoridad debe elaborar el correspondiente Informe Consolidado de la Evaluación del EIA o de la DIA, el cual debe contener lo señalado en el artículo 9 bis, de la LBMA, esto es, los pronunciamientos ambientales fundados de los órganos competentes; la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad y los interesados, cuando corresponda; y la recomendación de aprobación o rechazo del proyecto.

Uno de los aspectos innovadores que en lo concierne al Informe Consolidado de Evaluación fueron introducidos por la ley N°20.417, dice relación con la vinculación entre su contenido y la decisión de calificación ambiental. El inciso 1° del artículo 9 bis señala, en efecto, que "la Comisión a la cual se refiere el artículo 86 o el Director Ejecutivo, en su caso, deberán aprobar o rechazar un proyecto o actividad sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental solo en virtud del Informe Consolidado de Evaluación en lo que dice relación con los aspectos normados en la legislación ambiental vigente". Es decir, si bien el criterio general es que lo que tal Informe exponga no predetermina la decisión de la autoridad (pues contiene solo una "recomendación" de aprobación o rechazo del proyecto), sí la condiciona, en cambio, en lo referente a las conclusiones que fluyan con respecto a los aspectos normados establecidos en la legislación vigente, de forma tal que, al menos en principio, la Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del SEA no podrían emitir una decisión que fuera en contra de las consideraciones fijadas en el Informe Consolidado de Evaluación en lo que se refiera a los aspectos que tienen una regulación puntual, a tal grado que si este indicara, por ejemplo, que no se cumple con tales normas, aquellos se encontrarían impedidos de resolver de manera diferente.

El tipo de vinculación indicado encontraría su lógica, primero, en que uno de los objetos del procedimiento de evaluación de impacto ambiental es precisamente el de determinar si un proyecto o actividad contenido en una DIA o en un EIA se ajusta a las normas ambientales vigentes y si satisface las exigencias asociadas a los permisos ambientales sectoriales. En seguida, dicha lógica se fundaría en que lo señalado por el Informe Consolidado es producto, entre otras cosas, de los informes evacuados por los órganos competentes, que son los que tienen las atribuciones sectoriales vinculadas con las correspondientes regulaciones. No es menor tener esta cuestión a la vista al tomar en cuenta que en función de lo que dispone el inciso 2° del artículo 81, letra g —que le otorga la atribución al SEA de interpretar administrativamente una RCA—, si la resolución de calificación ambiental "contuviese aspectos normados sometidos a las facultades de interpretación administrativa del organismo sectorial respectivo, el informe solicitado tendrá el

Sin embargo, vale la pena considerar dos elementos de interés. El primero se refiere a determinar qué es aquello que habrá de estimarse como "aspecto normado", cuestión que deberá resolverse caso por caso. También habrá de distinguirse, para cada contenido de la regla correspondiente, los mandatos o prohibiciones que representen reglas de aplicación directa no susceptibles de valoración, y qué factores de dichos mandatos o prohibiciones contienen elementos que permitan un margen de discrecionalidad. Esto tiene que ver con el segundo elemento a ponderar, el cual alude a la densidad de la vinculación en torno a los referidos aspectos normados, en términos de estimar si en su virtud se establece un nexo inevitable entre lo asentado en el Informe y lo que haya de decidir la autoridad competente. Dicho nexo no sería absoluto en al menos dos tipos de situaciones, a saber: cuando la norma que regule un determinado aspecto, contenga elementos de factura discrecional, y cuando apareciere de modo manifiesto que ha habido un error de apreciación en lo que concierne al grado de cumplimiento de la norma correspondiente. En tales casos, a nuestro juicio la Comisión de Evaluación Ambiental o el Director Ejecutivo se encontrarían habilitados jurídicamente para resolver de manera diferente a lo establecido en el Informe Consolidado de Evaluación en lo que se refiere a los aspectos normados.

Finalmente, el último inciso del artículo 9 bis de la LBMA asigna el efecto para el caso en que no se cumpla con el contenido del Informe Consolidado de Evaluación, o con la vinculación asociada a los aspectos normados. Señala que su incumplimiento "se considerará vicio esencial del procedimiento de calificación ambiental", lo cual a su vez es una cristalización de la regla establecida en el inciso 2º del artículo 13 de la LPA, según el cual "el vicio de procedimiento o de forma solo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado".

#### 6.- El pronunciamiento del Comité Técnico de Evaluación.

La ley N°20.417 vino a incluir dentro del procedimiento la intervención de un órgano, denominado Comité Técnico de Evaluación, pero que solo aplica para los casos en que la evaluación la efectúe una Comisión de Evaluación Ambiental. En efecto, el inciso final del artículo 86 de la LBMA señala que "las Direcciones Regionales de Evaluación Ambiental conformarán un comité técnico integrado por el Secretario Regional Ministerial del Medio Ambiente, quien lo presidirá, y el Director Regional de Evaluación Ambiental, los directores regionales de los servicios públicos que tengan competencia en materia del medio ambiente, incluido el Gobernador Marítimo correspondiente, y el Consejo de Monumentos

Nacionales". Según la ley, la función exclusiva de este Comité es el de elaborar "un acta de evaluación de cada proyecto la que será de libre acceso a los interesados".

Como puede advertirse, su rol se limita a la facción del documento que se indica —un acta de la evaluación—, sin incidencia directa en la decisión que pudiere tomar la correspondiente Comisión de Evaluación Ambiental.

#### C) Término del procedimiento de evaluación de impacto ambiental

La conclusión del procedimiento puede generarse en tres hipótesis, desde el punto de vista de la forma. Primero, por la dictación de la resolución de calificación ambiental (favorable, pura y simplemente, o sujeta a condiciones o exigencias; o desfavorable); segundo, por aplicación del silencio administrativo positivo debido al transcurso del plazo máximo para decidir, como ya se examinó; y, tercero, por la dictación de una resolución fundada que determina que el EIA o la DIA carecían de información relevante o esencial, siendo estos dos últimos casos modalidades extraordinarias de conclusión del procedimiento. En esta sección abordaremos la primera de las formas en que concluye el proceso (por dictación de la RCA), ocupándonos además de solo cinco aspectos centrales que a nuestro juicio es útil destacar:

- 1.- Dado que el SEIA es un procedimiento, ha de obedecer fielmente al principio conclusivo que establece el artículo 8 de la LPA, el que ordena que "todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad". En otras palabras, el inicio de la evaluación que se detona con la presentación de un EIA o de una DIA debe concluir necesariamente, y en este caso (normalmente) a través de la dictación de la resolución de calificación ambiental.
- 2.- En segundo lugar, como acto administrativo que es, y que además coloca término al procedimiento y, adicionalmente, incide en el ejercicio legítimo de los derechos de los titulares de los proyectos o actividades (como también, de aquellos que hubieren formulado observaciones en el proceso de participación ciudadana), obliga a que conforme con el artículo 11, inciso 2º de la LPA, los hechos y fundamentos de derecho del acto deban siempre expresarse, conteniendo además la decisión final (artículo 41, LPA). Pero, además de su necesaria fundamentación, ha de señalar "los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno" (artículo 41, LPA).

- 3.- Como ya se analizara, la ley indica que para efectos de la decisión final, el EIA o la DIA se deberán aprobar o rechazar *“solo en virtud del Informe Consolidado de Evaluación en lo que dice relación con los aspectos normados en la legislación ambiental vigente”* (artículo 9 bis, inciso 1°). Y el inciso final agrega que el incumplimiento de lo señalado se considerará vicio esencial del procedimiento de calificación ambiental.
- 4.- En un procedimiento administrativo, los actos que en él se emiten se encuentran causalmente ligados, unos con otros, y es por eso que la doctrina (y nuestra propia LPA) señala que si uno de ellos adolece de un vicio esencial que afecte su validez, se rompe la indispensable cadena de causalidad que ha de existir entre tales actos administrativos y, por lo mismo, se suprime el efecto jurídico válido y de exigibilidad del acto que le pone término al procedimiento. Pero no solo eso: desaparece la finalidad que tiene todo proceso administrativo, que es la satisfacción de necesidades e intereses públicos, y se le despoja a la vez de su carácter garantístico para los diversos interesados. Por consiguiente, una RCA poseerá todos los atributos de presumirse legal, ser exigible y susceptible de surtir sus efectos y ejecutarse, solo en la medida que en todos y cada uno de los actos de impulso e instrucción que se expidan en el procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental (como son los informes sectoriales, las peticiones de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, el Informe Consolidado de Evaluación, etc.), mantengan, en su forma y fondo, el concurso causal entre ellos.
- 5.- Por último, de acuerdo con la LBMA, la resolución de calificación ambiental debe respetar ciertos contenidos mínimos y genera efectos relevantes desde el punto de vista del principio de ventanilla única, en la forma que ya hemos examinado anteriormente. No obstante ello, nos permitiremos aquí reiterar algunos de dichos elementos, sobre la base de lo que disponen los artículos 24, 25 y 25 ter de la LBMA:
- a) Si la resolución es favorable, debe certificar que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, incluyendo los eventuales trabajos de mitigación y restauración, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes. Dicho certificado establecerá, cuando corresponda, las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad y aquellas bajo las cuales se otorgarán los permisos que de acuerdo con la legislación deben emitir los organismos del Estado. Tales condiciones o exigencias ambientales deberán, en todo caso, responder a criterios técnicos solicitados por los servicios públicos que hubiesen participado en el proceso de evaluación.

- b) Si, en cambio, la resolución es desfavorable, estas autoridades quedarán obligadas a denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales, en tanto no se les notifique de pronunciamiento en contrario.
- c) Al mismo tiempo, los organismos del Estado a los que corresponda otorgar o pronunciarse sobre los permisos ambientales sectoriales a que se refiere la ley, deberán informar a la Superintendencia del Medio Ambiente cada vez que se les solicite alguno de ellos, indicando si ha adjuntado o no una resolución de calificación ambiental y los antecedentes que permitan identificar al proyecto o actividad e individualizar a su titular.
- d) Por su parte, el titular del proyecto o actividad, durante la fase de construcción y ejecución del mismo, tiene la obligación de someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental respectiva.
- e) Finalmente, la resolución que califique favorablemente un proyecto o actividad caducará cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizada, contado desde su notificación.

#### D) Fase de comunicación de la decisión de calificación ambiental

Conforme lo señala el artículo 25 quáter, de la LBMA, una vez dictada la **resolución de calificación ambiental favorable**, debe ser notificada al proponente (para que luego de su análisis, evalúe si impugnarla o no), informada a la Superintendencia del Medio Ambiente (para efectos de su labor de verificación de cumplimiento), a la comunidad (en orden a examinar si sus observaciones fueron o no debidamente ponderadas) y a todos los organismos que hayan participado en el proceso de calificación ambiental (para efectos de la aplicación del sistema de “ventanilla única”). Asimismo, **la resolución de calificación ambiental que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias** a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, será notificada a todos los organismos del Estado que sean competentes para resolver sobre la realización del respectivo proyecto o actividad (artículo 20, inciso final).

#### E) Recursos en contra de las resoluciones de calificación ambiental

En general, se puede decir que los recursos —entendidos como medios que buscan modificar una decisión— son un buen reflejo de la conducta humana que tiene la natural tendencia de aspirar a la supresión de aquello que no le agrada. Dan forma así al anhelo de postergar, modificar o anular una resolución administrativa que provoca una intervención no deseada en el contenido de los derechos, agravando el estado que hasta ese momento existía, para su ejercicio y, sobre todo, cuando

lo decidido por el Estado no es consistente con lo que en su oportunidad le fuera solicitado y los antecedentes que le hubieren sido presentados.

Dicho lo anterior, la resolución que califica un proyecto o actividad contenido en una DIA o en un EIA, puede ser positiva o negativa. Ello se traduce en que se puede ponderar negativamente, en términos absolutos, o bien calificar el proyecto positivamente, ya sea de manera pura y simple, o estableciendo condiciones o exigencias para llevar adelante el proyecto o actividad. En este último caso, el inciso 2° del artículo 25 ordena que dichas condiciones o exigencias ambientales deberán responder a criterios técnicos solicitados por los servicios públicos que hubiesen participado en el proceso de evaluación.

#### 1.- El recurso a que tiene derecho el titular del proyecto o actividad.

Si una DIA o un EIA son calificados desfavorablemente, el titular se encuentra en posición de no hacer nada al respecto, y evaluar la posibilidad de reingresar al SEIA. También puede no impugnar la resolución en el caso que la decisión sea favorable, pero sujeta al cumplimiento de determinadas de condiciones o exigencias, en cuyo caso se entenderá que estas han sido aceptadas, quedando su incumplimiento afecto a las sanciones establecidas en la LSMA (artículo 25, inciso final).

Naturalmente, el segundo camino que puede tomar el proponente es el de interponer un recurso de reclamación ante una decisión negativa, o frente a una calificación ambiental favorable que hubiere impuesto condiciones o exigencias de las cuales discrepa. Ha de hacerlo dentro de un plazo máximo de 30 días contados desde la notificación del acto administrativo, debiendo distinguirse las siguientes situaciones:

- a) En el caso de una DIA, debe presentarlo ante la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, salvo que dicha Declaración de Impacto Ambiental contuviera un proyecto de carácter transregional, en cuyo evento, por aplicación del principio de jerarquía y en razón de que en esta última hipótesis quien califica es el Director Ejecutivo, deberá deducirlo ante el Comité de Ministros a que aludiremos en la letra siguiente.
- b) Si se trata de un EIA que contenga un proyecto o actividad regional o transregional, debe entablarlo ante un Comité integrado por los Ministros de Medio Ambiente, de Salud, de Economía, Fomento y Turismo, de Agricultura, de Energía y de Minería.

fundada, en un plazo fatal de treinta o sesenta días contado desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental, respectivamente (artículo 20, inciso 1°).

La ley señala también que con el fin de resolver tales impugnaciones, el órgano llamado a conocer del recurso puede solicitar a terceros, de acreditada calificación técnica en las materias de que se trate, un informe independiente con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión (artículo 20, inciso 2°), pero, en todo caso, en hipótesis de un EIA, el Comité de Ministros deberá solicitar siempre informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental (artículo 20, inciso 3°).

De lo que a su vez resuelva la autoridad pertinente, se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de la LBMA (artículo 20, inciso 4°, LBMA, en relación con los artículos 17 N°5 y 27 y siguientes de la LTA).

Es importante tener en cuenta que aun cuando el artículo 21 de la LBMA establece que si se rechaza una DIA o un EIA, el responsable del proyecto o actividad podrá presentar una nueva Declaración o Estudio de Impacto Ambiental, la misma norma dispone que el nuevo ingreso no podrá materializarse sino hasta que se resuelva el recurso de reclamación a que se refiere el inciso primero del artículo 20 de la ley, o hubiere quedado ejecutoriada la sentencia del Tribunal Ambiental que se pronuncie sobre la reclamación establecida en el inciso cuarto del mismo artículo.

#### 2.- El recurso de reclamación por quienes hubieren formulado observaciones durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Además, cuando en el procedimiento asociado a un EIA, o en los casos excepcionales de una DIA, se hubieren formulado observaciones de parte de cualquier persona natural o jurídica, si estas estimasen que sus planteamientos no han sido debidamente considerados, podrán—sobre la base de lo que disponen los artículos 29, inciso 4° y 30 bis, inciso 5°, de la LBMA— interponer también un recurso de reclamación en los términos siguientes:

- a) En el caso de un EIA que contenga un proyecto o actividad de carácter regional o transregional, deberá deducirse ante el Comité de Ministros al que nos referimos en el número 1 precedente.
- b) Si se trata de aquellas observaciones que se hubieren formulado a propósito

de un proceso de participación abierto en el contexto de una DIA de carácter regional, cuando respecto de esta se hubiere configurado una carga ambiental, el recurso de reclamación debe intentarse ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental. Si la DIA contuviere un proyecto o actividad de naturaleza interregional, debe dirigirse al Comité de Ministros.

Al igual que en los casos descritos en el número 1 precedente, de lo que a su vez resuelva la autoridad pertinente, se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de la LBMA (artículo 20, inciso 4º, LBMA, en relación con los artículos 17 N°6 y 27 y siguientes de la LTA).

Por cierto, con independencia del régimen recursivo antes descrito, quedan a salvo aquellos resortes de impugnación que puedan deducirse bajo el amparo de lo que dispone la LPA, esto es y en especial, las peticiones de aclaración, de invalidación (a la que, según veremos, la LTA le fija un régimen particular) y el recurso de revisión.

3.- Impugnaciones adicionales en el evento de configurarse determinadas situaciones.

Sin perjuicio de los mecanismos a los que nos referimos anteriormente y que tienen que ver con la decisión que se contenga en una resolución de calificación ambiental, la LBMA considera algunos especiales para determinados casos, y que son los siguientes:

- a) En contra de la resolución que se dicte poniendo término anticipado al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, por constatarse falta de información relevante o esencial en la forma que ya se ha examinado, procede deducir un recurso de reposición dentro del plazo de cinco días contado desde la respectiva notificación, recurso que deberá resolverse dentro del plazo de veinte días (artículos 15 bis y 18 bis, LBMA).
- b) En contra de la resolución que, en virtud de lo que dispone el artículo 25 quinquies, realice la revisión de una resolución de calificación ambiental, puede deducirse un recurso de reclamación en la forma y bajo las reglas establecidas en el artículo 20 de la LBMA, en los términos que señalamos en el número 1 precedente (artículo 25 quinquies, inciso final, LBMA).
- c) Finalmente, según señala el artículo 31 quáter, cualquier persona que se considere lesionada en su derecho a acceder a la información ambiental, podrá recurrir ante la autoridad competente, de conformidad con lo señalado en la

#### F) La fiscalización de proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Una vez emitida la RCA favorable en el ámbito del instrumento preventivo que representa el SEIA, es ineludible aplicar sobre su ejecución mecanismos de verificación de cumplimiento de la normativa que tiene asociada, de los permisos ambientales sectoriales y de las condiciones o exigencias que se le hubieren impuesto. Si bien el detalle de la forma en que se hace la fiscalización la abordaremos en el capítulo V, no podemos dejar de mencionar que por aplicación del inciso final del artículo 24 de la LBMA, "*el titular del proyecto o actividad, durante la fase de construcción y ejecución del mismo, deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental respectiva*".

### Título Séptimo

## Normas de calidad ambiental y de emisión

### I. Concepto, diferencias y efectos asociados a las normas de calidad ambiental y de emisión

Para definir las normas de calidad, la LBMA las clasifica según sea el objeto protegido, distinguiendo las primarias de las secundarias. Así, considera que una norma de calidad ambiental es primaria cuando "*establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población*" (artículo 2, letra n). Estima que se trata de una norma de calidad ambiental secundaria, cuando "*establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la protección o la conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza*" (artículo 2, letra ñ).

Del mismo modo, define las normas de emisión como las que "*establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora*" (artículo 2, letra o).

De lo expuesto, es fácil concluir que existe una diferencia fundamental entre una norma de calidad y una de emisión, pues mientras las primeras fijan estándares que se han de cumplir en el medio receptor (el agua, la salud), las de emisión

establecen exigencias que deben satisfacerse y verificarse en la fuente que emite los respectivos contaminantes. En términos ideales, por consiguiente, a la hora de regular determinados contaminantes, debiese optarse primero por exigir en una lógica de calidad, y a partir de ello extender la regulación hacia el criterio de emisión, o de fuente.

Una diferencia adicional hay desde el punto de vista de los efectos que produce la puesta en práctica de las normas mencionadas: dependiendo del nivel de su cumplimiento, las normas de calidad ambiental pueden llevar a que el Estado declare una determinada zona como latente o saturada, lo que debiese hacer cuando *“la medición de la concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo se sitúa entre el 80% y el 100% del valor de la respectiva norma de calidad ambiental, o cuando una o más normas de calidad ambiental se encuentran sobrepasadas”*, respectivamente (artículo 2, letras t y u, con relación a los artículos 43 y 44, LBMA). Una vez realizada tal declaración, el Estado debe proceder a elaborar y dictar el respectivo plan de prevención (si hay zona latente) o de descontaminación (si la zona se encuentra saturada). Tratándose de normas de emisión, su superación solo tiene consecuencias para la fuente que emite el correspondiente contaminante, debiendo asumir individualmente la responsabilidad civil o administrativa que por ello sobrevenga. Ello debe entenderse sin perjuicio de que una norma de emisión pueda formar parte de los instrumentos que contemple el correspondiente plan de prevención o de descontaminación a fin de lograr los objetivos establecidos en uno u otro (artículo 47, letra a, LBMA).

Por otro lado, también se advierten diferencias entre una norma primaria y una secundaria de calidad ambiental. En aquella, el énfasis regulatorio recae sobre la protección de la vida o la salud de las personas; en la última, se centra en los componentes naturales del medio ambiente. Además, a partir de lo que dispone el artículo 32, las normas primarias de calidad ambiental, dada su relevancia, son de aplicación para todo el territorio de la República, y las normas secundarias, en cambio, pueden ser de alcance nacional, o bien, acotado sobre alguna determinada porción del territorio, al igual que las normas de emisión.

Resta por señalar que tanto las normas de calidad ambiental como las de emisión tienen un rol importante para establecer si un determinado proyecto o actividad debe ingresar al SEIA bajo la forma de un EIA, pues tales criterios —de medio receptor y de fuente emisora— se vinculan estrechamente con lo que disponen las letras a y b del artículo 11 de la LBMA (que se refieren, respectivamente, al riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; y a los efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los

recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire).

## II. Procedimiento de elaboración de las normas de calidad ambiental y de emisión

En forma previa a su establecimiento como reglas jurídicas obligatorias, la LBMA exige que el proceso de elaboración de las normas de calidad ambiental y de emisión se sujete a un determinado protocolo que fija al menos en términos generales, dejando su detalle al Reglamento pertinente, donde, en todo caso, se dispone que la coordinación del proceso de generación de las normas de calidad ambiental, y la determinación de los programas y plazos de cumplimiento de las mismas, corresponderá al Ministerio del Medio Ambiente (artículo 32, inciso final), y que la proposición, facilitación y coordinación de la dictación de normas de emisión le corresponderá al mismo Ministerio (artículo 40, inciso 2º), todo lo cual, según se viera anteriormente, se liga con la función establecida para el Ministerio del Medio Ambiente, en el artículo 70, letra n de la LBMA.

El inciso 3º del artículo 32 expresa que el Reglamento establecerá el procedimiento a seguir para la dictación de normas de calidad ambiental, considerando a lo menos las etapas de análisis técnico y económico, desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes, públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad. Establecerá además los plazos y formalidades que se requieran para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicho artículo y los criterios para revisar las normas vigentes. A propósito de esto último, el inciso 4º del artículo 32 ordena que toda norma de calidad ambiental sea revisada por el Ministerio del Medio Ambiente a lo menos cada cinco años, aplicando el mismo procedimiento antes señalado. Iguales reglas aplican a las normas de emisión en virtud de lo establecido en el inciso 2º del artículo 40.

En lo que respecta a la forma de dictar estas normas, el inciso 1º del artículo 32 ordena que la promulgación de las normas primarias de calidad ambiental se efectúe a través de un decreto supremo, que lleve las firmas del Ministro del Medio Ambiente y del Ministro de Salud; la de las normas secundarias, mediante decreto supremo que lleve las firmas del Ministro del Medio Ambiente y del Ministro competente según la materia de que se trate (artículo 32, inciso 2º). A su vez, el artículo 40, inciso 1º, señala que las normas de emisión se establezcan mediante decreto supremo, que lleve las firmas del Ministro del Medio Ambiente y del Ministro competente según la materia de que se trate, decreto que señalará su ámbito territorial de aplicación.

Por otra parte, el inciso 1° del artículo 32 dispone que el Ministerio de Salud podrá solicitar fundadamente al Ministerio del Medio Ambiente la dictación de una norma primaria de calidad, la que deberá dictarse dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco años, a menos que dentro de tal plazo indique las razones técnicas para no acoger la solicitud.

Finalmente, el artículo 33 señala que el Ministerio del Medio Ambiente administrará la información de los programas de medición y control de la calidad ambiental del aire, agua y suelo para los efectos de velar por el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, programas que serán regionalizados y que con respecto de la Zona Económica Exclusiva y del Mar Presencial de Chile, se compilarán los antecedentes sobre estas materias.

### III. Regla especial para las normas de emisión

El inciso 2° del artículo 40 dispone que para los efectos de elaborar normas de emisión, se podrán utilizar las mejores técnicas disponibles, como criterio para determinar los valores o parámetros exigibles en la norma, cuando corresponda. Dichas mejores técnicas, como analizáramos ya en otra sección de esta obra, se encuentran definidas en el artículo 2, letra m bis, como *“la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestre la capacidad práctica de determinadas técnicas para evitar o reducir en general las emisiones y el impacto en el medio ambiente y la salud de las personas. Con tal objeto se deberán considerar una evaluación de impacto económico y social de su implementación, los costos y los beneficios, la utilización o producción de ellas en el país, y el acceso, en condiciones razonables, que el regulado pueda tener a las mismas”*.

### IV. Regla común para las normas de calidad ambiental y de emisión

La LBMA se puso en el escenario de la operación de las normas de calidad, de emisión y de los planes respectivos, y en la necesidad de extender la lógica de coordinación por parte del MMA más allá del solo proceso de elaboración de los mismos. En tal sentido, estableció en el artículo 48 bis que los actos administrativos que se dicten por los Ministerios o servicios para la ejecución o implementación de dichas regulaciones, fijadas en dichos instrumentos, deberán contar siempre con informe previo del Ministerio del Medio Ambiente, punto que tiene interés, como veremos en el capítulo VI, en cuanto a las reclamaciones de ilegalidad que se pueden deducir en contra de los mencionados actos administrativos de ejecución en

Unido a lo anterior, y conforme examinamos en el capítulo III, no debe olvidarse que de acuerdo con el inciso 1° de la letra o del artículo 70 de la LBMA, le incumbe al Ministerio de Medio Ambiente la facultad de interpretar administrativamente las normas de calidad ambiental y de emisión, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica y de la Superintendencia del Medio Ambiente. Pero, además, también le corresponde solicitar de los órganos competentes en materia ambiental, informes sobre los criterios utilizados por el respectivo organismo sectorial en la aplicación de tales normas, así como de las dudas o dificultades de interpretación que se hubieren suscitado y de las desviaciones o distorsiones que se hubieren detectado (artículo 70, letra o, inciso 2°). Y es por eso que el MMA se encuentra investido de la facultad de uniformar los criterios de aplicación y de aclarar el sentido y alcance de las normas de calidad ambiental y de emisión, cuando observe discrepancias o errores de interpretación (artículo 70, letra o, inciso final).

### V. Mecanismos de impugnación de las normas de calidad ambiental y de emisión

El artículo 49 de la LBMA (en relación con los artículos 17 N°1 y 27 y siguientes de la LTA), establece que los decretos supremos que establezcan las normas primarias y secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión, se publicarán en el Diario Oficial, agregando el artículo 50 que tales decretos *“serán reclamables ante el Tribunal Ambiental por cualquier persona que considere que no se ajustan a esta ley y a la cual causen perjuicio”*, y que *“el plazo para interponer el reclamo será de treinta días, contado desde la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial o desde la fecha de su aplicación, tratándose de las regulaciones especiales para casos de emergencia”*.

Cabe agregar que el artículo 50 señala que la interposición del reclamo no suspenderá en caso alguno los efectos del acto impugnado.

## Título Octavo

### Planes de prevención y de descontaminación

#### I. Concepto, diferencias y efectos asociados a los planes de prevención y los planes de descontaminación

Expresábamos antes que uno de los efectos derivados de las normas de calidad ambiental, primarias o secundarias, consistía en que, dependiendo del nivel en que se encontraran sus estándares, podían generar la obligación, primero, de declarar

una zona como latente o saturada y, en seguida, de elaborar un plan de prevención o de descontaminación, respectivamente. Pues bien, en dicha perspectiva se puede entender que un plan es una norma jurídica, expresada en un decreto supremo firmado por el Ministro del Medio Ambiente y del que corresponda, que tiene por objeto suprimir la condición de latencia de una zona determinada antes declarada en esa calidad y, de paso, evitar que esta se convierta en saturada —plan de prevención—; o cuyo fin es terminar con la condición de saturada de alguna zona determinada previamente declarada como tal —plan de descontaminación— (artículo 44, inciso 1°).

Las diferencias entre ambos tipos de planes son, pues, básicamente de objetivos; en uno se apunta a tratar la latencia, y en otro, la saturación.

En lo que concierne a los efectos de tales planes, cabe señalar que:

- 1.- Por disposición del inciso 1° del artículo 44, su cumplimiento será obligatorio en las zonas calificadas como latentes o saturadas, respectivamente, por lo cual un plan irradia sus efectos territoriales solo en las áreas que satisfacen dicha condición jurídica.
- 2.- Por otra parte, de acuerdo con el artículo 46, en aquellas áreas en que se esté aplicando un plan de prevención o descontaminación, solo podrán desarrollarse actividades que cumplan los requisitos establecidos en el respectivo plan, y su verificación estará a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente.
- 3.- El último inciso del artículo 45 establece que las actividades contaminantes ubicadas en zonas afectas a planes de prevención o descontaminación, quedarán obligadas a reducir sus emisiones a niveles que permitan cumplir los objetivos del plan en el plazo que al efecto se establezca.

Las tres repercusiones jurídicas recién expuestas, en la forma que se analizará en el capítulo V, tienen incidencia en la competencia que tiene la SMA para verificar la satisfacción de las obligaciones señaladas.

- 4.- Finalmente, el artículo 55 de la LBMA se coloca en el caso que una fuente emisora genere un daño ambiental, a pesar de haberse sujetado correcta y oportunamente a las medidas dispuestas en un plan de prevención o de descontaminación. En esa dirección, la ley señala que cuando los responsables de fuentes emisoras sujetas a planes de prevención o descontaminación, o a regulaciones especiales para situaciones de emergencia, según corresponda, acrediten estar dando íntegro y cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en tales planes o regulaciones, solo cabrá la acción indemnizatoria ordinaria deducida por el personalmente afectado (no la reparatoria por daño

respectivo plan, en cuyo caso podrá añadirse la acción reparatoria por daño ambiental.

Se está ante un regla muy interesante, porque ampara a la fuente emisora que, aun siendo la autora de la producción de un daño al medio ambiente, haya seguido fielmente las directrices que le impuso el Estado en el correspondiente plan, retribuyéndola de alguna forma con la exclusión de la acción reparatoria del daño ambiental. Sin embargo, y como precisa la norma, esta excepción es solo susceptible de operar en la medida, primero, que la fuente hubiere dado íntegro y cabal cumplimiento a los instrumentos señalados; y que la causa del daño ambiental provenga de alguna de las contempladas en el plan de prevención o de descontaminación. De lo contrario, será procedente deducir también en contra de la fuente emisora la acción reparatoria pertinente.

## II. Supuestos de procedencia para elaborar y aprobar planes de prevención y planes de descontaminación

Como se ha apuntado ya, se requiere, primero, la existencia de una norma de calidad ambiental primaria o secundaria vigente; luego, que la medición de una u otra arroje la necesidad de declarar una zona como latente o saturada; en seguida, que se proceda a dicha declaración de latencia o saturación por medio de un decreto supremo; y, finalmente, que se elabore el respectivo plan (de prevención o de descontaminación), conforme se explicará más adelante.

Referente al supuesto asociado al estado de la zona, el inciso 1° del artículo 43 dispone que su declaración se efectúe por decreto supremo que lleve la firma del Ministro del Medio Ambiente y contenga la determinación precisa del área geográfica que abarca, y lleve además la firma del Ministro de Salud, si se trata de la aplicación de normas primarias de calidad ambiental, o del Ministro sectorial que corresponda, según la naturaleza de la respectiva norma secundaria de calidad ambiental. La base de ello queda expresada en el inciso final del artículo 43, al señalar que la declaración tendrá como fundamento las mediciones, realizadas o certificadas por los organismos públicos competentes, en las que conste haberse verificado la condición que la hace procedente.

A diferencia de lo que sucedía antes de la ley N°20.417, hoy la LBMA regula el caso en que se deja sin efecto la declaración de zona. Así, el artículo 43, inciso 2°, ordena que mediante decreto supremo, que lleve la firma del Ministro del Medio Ambiente, de Salud o del Ministro sectorial, según corresponda, se dejará sin efecto la declaración de zona saturada o latente, cuando no se cumplan las condiciones que la hicieron procedente. El inciso 3° señala la consecuencia de

ello, al disponer que el decreto supremo dejará a su vez sin efecto las respectivas medidas del plan de descontaminación o prevención, pudiendo, en el primer caso (plan de descontaminación), mantener vigentes las restricciones impuestas a las emisiones de las fuentes responsables a que se refiere la letra f del artículo 45 y las medidas destinadas a prevenir episodios críticos de contaminación, por un plazo no superior a dos años contado desde la derogación del plan, con la sola finalidad de permitir la dictación del plan de prevención que ha de sucederlo.

### III. Procedimiento de elaboración y contenido de los planes de prevención y de los planes de descontaminación

El inciso 1° del artículo 43 establece que el procedimiento de declaración de zona como latente o saturada, está a cargo de la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente. Si la zona objeto de la declaración estuviere situada en distintas regiones, el procedimiento quedará bajo la administración del Ministerio del Medio Ambiente. Seguidamente, la LBMA dispone que mediante decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, que lleve además la firma del ministro sectorial que corresponda, se establecerán planes de prevención o de descontaminación, cuyo cumplimiento será obligatorio en las zonas calificadas como latentes o saturadas, respectivamente (artículo 44, inciso 1°). El inciso 2° de la misma norma añade que la elaboración de estos planes y su proposición a la autoridad competente para su establecimiento corresponderá al Ministerio del Medio Ambiente, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial respectiva. Para estos efectos se seguirá el mismo procedimiento y etapas establecidos en el inciso tercero del artículo 32 de la LBMA.

En lo que se refiere al contenido mínimo de los planes, este nos lo ofrece el artículo 45, y es el siguiente:

- 1.- La relación que exista entre los niveles de emisión totales y los niveles de contaminantes a ser regulados.
- 2.- El plazo en que se espera alcanzar la reducción de emisiones materia del plan.
- 3.- La indicación de los responsables de su cumplimiento.
- 4.- La identificación de las autoridades a cargo de su fiscalización.
- 5.- Los instrumentos de gestión ambiental que se usarán para cumplir sus objetivos.
- 6.- La proporción en que deberán reducir sus emisiones las actividades responsables de la emisión de los contaminantes a que se refiere el plan, la que deberá ser igual para todas ellas.
- 7.- La estimación de sus costos económicos y sociales.
- 8.- La proposición, cuando sea posible, de mecanismos de compensación de

En función de los objetivos de los planes, y del contenido que presentan, el artículo 47 señala el tipo de mecanismos que se puede utilizar en cada uno de ellos, pudiendo ser de regulación o de carácter económico y, concretamente, normas de emisión; permisos de emisión transables (a cuyo efecto el artículo 48 dispone que una ley establecerá la naturaleza y las formas de asignación, división, transferencia, duración y demás características de los permisos de emisión transables); impuestos a las emisiones o tarifas a los usuarios, en los que se considerará el costo ambiental implícito en la producción o uso de ciertos bienes o servicios, y otros instrumentos de estímulo a acciones de mejoramiento y reparación ambientales.

Como indicáramos anteriormente, por último, la LBMA se puso en la situación del plan respectivo en plena operación. Señala que los actos administrativos dictados por los Ministerios o servicios para la ejecución o implementación de normas de calidad, emisión y planes de prevención o descontaminación, señalados en tales instrumentos, deberán contar siempre con informe previo del Ministerio del Medio Ambiente (artículo 48 bis).

### IV. Regla común para los planes de prevención y de descontaminación

La LBMA se puso en el escenario de la operación de los planes de prevención y descontaminación, y en la necesidad de extender la lógica de coordinación por parte del MMA más allá del solo proceso de elaboración de los mismos. En tal sentido, estableció en el Artículo 48 bis que los actos administrativos que se dicten por los Ministerios o servicios para la ejecución o implementación de los planes de prevención o de descontaminación, deberán contar siempre con informe previo del Ministerio del Medio Ambiente, punto que tiene interés, como veremos en el capítulo VI, en cuanto a las reclamaciones de ilegalidad que se pueden deducir en contra de los mencionados actos administrativos de ejecución en función de lo que establece el artículo 17 N°7 de la LTA.

Finalmente, de acuerdo con el inciso 1° de la letra o del artículo 70 de la LBMA, le incumbe al Ministerio de Medio Ambiente la facultad de interpretar administrativamente los planes de prevención y de descontaminación, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica y de la Superintendencia del Medio Ambiente. Pero, además, también le corresponde solicitar de los órganos competentes en materia ambiental, informes sobre los criterios utilizados por el respectivo organismo sectorial en la aplicación de tales planes, así como de las dudas o dificultades de interpretación que se hubieren suscitado y de las desviaciones o distorsiones que se hubieren detectado (artículo

### V. Mecanismos de impugnación de los decretos que aprueban los planes de prevención y los planes de descontaminación

El artículo 49 de la LBMA (vinculado con lo que disponen los artículos 17 N°1 y 27 y siguientes de la LTA), establece que los decretos supremos que establezcan planes de prevención o planes de descontaminación, se publicarán en el Diario Oficial. El artículo 50 señala que tales decretos "*serán reclamables ante el Tribunal Ambiental por cualquier persona que considere que no se ajustan a esta ley y a la cual causen perjuicio, y que el plazo para interponer el reclamo será de treinta días, contado desde la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial o desde la fecha de su aplicación, tratándose de las regulaciones especiales para casos de emergencia*".

El artículo 50 señala también que la interposición del reclamo no suspenderá en caso alguno los efectos del acto impugnado.

#### Título Noveno

### Fondo de Protección Ambiental

#### I. Finalidad y administración del Fondo de Protección Ambiental

Como reflejo del indispensable incentivo que debe haber respecto de la educación y participación ciudadana en materia ambiental, bajo la lógica adicional de responsabilidad colectiva, la LBMA estableció un Fondo (de Protección Ambiental), administrado por el Ministerio del Medio Ambiente, "*cuyo objeto será financiar total o parcialmente proyectos o actividades orientados a la protección o reparación del medio ambiente, el desarrollo sustentable, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental*" (artículo 66).

#### II. Forma de selección y asignación de proyectos o actividades que postulen al Fondo de Protección Ambiental

El artículo 67 señala que si los proyectos o actividades representan un monto no mayor al equivalente de quinientas unidades de fomento, serán seleccionados por el Subsecretario de Medio Ambiente, según bases generales definidas al efecto. Si, en cambio, tales proyectos o actividades exceden el monto señalado, el proceso de selección deberá efectuarse mediante concurso público y sujetarse a las bases generales, debiendo oírse al Consejo Consultivo.

### III. Integración del Fondo de Protección Ambiental

Finalmente, la LBMA establece que el Fondo estará formado por herencias, legados y donaciones, cualquiera sea su origen; recursos destinados para este efecto, en la ley de Presupuestos de la Nación; recursos que se le asignen en otras leyes, y cualquier otro aporte proveniente de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, a cualquier título (artículo 68).

#### Título Décimo

### Participación ciudadana

#### I. Las obligaciones del Estado en materia de participación

El inciso 1° del artículo 4 de la LBMA ordena que es deber del Estado facilitar la participación ciudadana. Bajo dicho principio —que es, además y según ya analizamos, de carácter constitucional— la ley considera diversas modalidades.

#### II. La participación en los diferentes ámbitos

##### A) La participación en la educación e investigación

Como se dejó explicitado anteriormente, uno de los instrumentos de gestión que contempla la ley es la educación y la investigación, por un lado, y el Fondo de Protección Ambiental, por otro. Cada una de tales herramientas posee un contenido de indudable factura participativa, pues de algún modo permiten crear capacidades en la sociedad para que a través de los diversos grupos de interés pueda darse una mejor forma de involucramiento en los procesos de tomas de decisiones públicas en materia ambiental.

##### B) La participación en el Sistema de Evaluación de Impacto ambiental

Como tuvimos oportunidad de apreciar, el SEIA tal vez sea el lugar donde mejor se refleja el perfil participativo en cuestiones ambientales. Las personas pueden formular observaciones, exigir su ponderación y, según la cualidad de esta, interponer recursos administrativos o jurisdiccionales. En esta parte nos remitimos a lo ya expuesto.

### C) La participación en el proceso de elaboración de normas y planes

Tal como hemos examinado ya, los procedimientos de elaboración de normas de calidad ambiental, de emisión, de planes de prevención y de descontaminación, contemplan mecanismos de consulta. Su expresión no es otra que someter a dicho trámite el contenido de las diversas regulaciones propuestas, hacerse cargo de las observaciones formuladas y, por cierto, establecer modalidades que permitan una adecuada publicidad. Todo ello se endereza a lograr la mayor legitimación social posible de las normas y planes finalmente aprobados.

### D) La participación en la integración de algunos órganos

La expresión más clara de la participación formal en la ley —y que se acerca de manera más estrecha al concurso ciudadano en la toma de decisiones ambientales de carácter colectivo— se encuentra constituida por la posibilidad de integrar, en la forma ya expuesta, determinados órganos de naturaleza mixta, como son, por ejemplo, el Consejo Consultivo Nacional del Ministerio del Medio Ambiente y los respectivos Consejos Consultivos Regionales del Medio Ambiente.

### E) La participación en la fiscalización de las normas

Como oportunamente analizamos, dentro del sistema de fiscalización el artículo 65 de la LBMA señala que las municipalidades recibirán las denuncias formuladas por los ciudadanos respecto del incumplimiento de normas ambientales y las pondrán en conocimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente para que esta les dé curso. Agrega que, recibida la denuncia, la municipalidad requerirá a la Superintendencia del Medio Ambiente para que le informe sobre el trámite dado a la denuncia. Una copia de esta y del informe se hará llegar a la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente. En su conclusión el precepto indica que, con el mérito del informe, o en ausencia de él transcurridos treinta días, la municipalidad pondrá los antecedentes en conocimiento del Ministerio del Medio Ambiente. Todo ello se liga, como veremos, con la posibilidad, conforme con el inciso 3° del artículo 47 de la LSMA, de que el procedimiento administrativo sancionatorio se pueda iniciar por denuncia; y con lo que establece el artículo 21 de la misma ley, al señalar que cualquier persona podrá denunciar ante la SMA el incumplimiento de "*instrumentos de gestión ambiental y de normas ambientales*".

### F) La participación en la acción de reparación por daño ambiental

En una variante diferente, por la entidad y objeto de la presentación, el inciso 2° del

ámbito se desarrollen las actividades que causen daño al medio ambiente, para que esta, en su representación y sobre la base de los antecedentes que el requirente deberá proporcionarle, deduzca la respectiva acción ambiental reparatoria. Añade que en tal caso la municipalidad demandará en el término de 45 días, pero si resolviere no hacerlo, emitirá dentro de igual plazo una resolución fundada que se notificará al requirente por carta certificada. Al finalizar, establece que la falta de pronunciamiento de la municipalidad en el término indicado la hará solidariamente responsable de los perjuicios que el hecho denunciado ocasionare al afectado.

## Título Décimo Primero

### El sistema de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental

En nuestro ordenamiento jurídico existe un principio, desde mucho antes de la LBMA, conforme con el cual todo aquel que provoque un daño injusto a un tercero, debe responder por ello. Desde ese punto de vista, entonces, la ley N°19.300 no nos ofrece nada nuevo, sino que viene a reafirmar la idea antes señalada pero, como examinaremos, con algunos matices que es conveniente analizar (como son la legitimación activa, la presunción de responsabilidad y la prescripción extintiva de las acciones).

Si uno intentara resumir apretadamente la idea que se encuentra tras el sistema de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental —es decir, la que se produce no mediando una relación contractual con un tercero—, podría decirse que representa la última barrera que debe superar la negligencia o la intención maliciosa, una vez vulnerados todos los mecanismos de prevención que establece la ley y los instrumentos de incentivo asociados, antes de provocar un efecto tan relevante como es el daño ambiental. Así, junto con ir más allá de un simple impacto ambiental, el daño al ambiente implica la transgresión manifiesta al derecho constitucional de vivir en un medio ambiente adecuado y, por qué no, refleja en alguna medida el fracaso del Estado en el cumplimiento de su deber tutelar de resguardar el legítimo ejercicio de dicho derecho.

Desde otro ángulo, se trata de un instrumento que tiene una doble inspiración, pues por una parte subyace en su base el principio de prevención, alentando la inhibición de la generación de daños ambientales, por la vía del efecto patrimonial que se causa en quien los produce; y, por otra, tiene un claro sesgo represivo, pues una vez verificado el daño, establece reglas que tienden a la reparación e indemnización correspondientes.

Para concluir esta introducción, señalaremos que el sistema de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental establecido en la LBMA se ubica a medio camino entre el régimen de responsabilidad objetiva (es decir, donde no se requiere probar la negligencia o el dolo del autor del daño para hacerla efectiva, sino solo el daño, como sucede con el decreto ley N°2.222, de 1978, sobre Navegación, la ley N°18.302, de 1984, sobre Seguridad Nuclear, y el Código Aeronáutico) y el de responsabilidad subjetiva (esto es, en donde sí resulta indispensable acreditar el dolo o negligencia del autor del daño, y que se encuentra en el Código Civil); todo ello, por cuanto fija algunas reglas que lo acercan a ambos extremos, como ocurre con la legitimación activa (no solo puede deducir la acción reparatoria el directamente afectado, sino además las municipalidades y el Consejo de Defensa del Estado), con la presunción de responsabilidad (imputable a quien haya vulnerado determinadas normas) y con las reglas sobre prescripción (esto es, el tiempo que considera la ley dentro del cual se puede interponer las acciones judiciales correspondientes).

### I. Reglas generales

El artículo 3 de la LBMA fija la norma que le da sentido a todas las que gobiernan este sistema, al disponer que, sin perjuicio de las demás sanciones que señale la ley, todo el que culposa o dolosamente cause daño al medio ambiente, estará obligado a repararlo materialmente, a su costo, si ello fuere posible, e indemnizarlo en conformidad a la ley.

De acuerdo con ello, el inciso 1° del artículo 51 señala que todo el que por culpa (negligencia) o por dolo (es decir, con la intención positiva de provocarlo) cause daño ambiental, debe responder del mismo en conformidad a la LBMA. De ahí que el artículo 53 establezca que una vez producido daño ambiental, nacen dos acciones de carácter jurisdiccional: una **acción para obtener la reparación** del medio ambiente dañado (cuyo conocimiento es de resorte del Tribunal Ambiental), y otra adicional, la **acción indemnizatoria** ordinaria (de competencia de los tribunales de jurisdicción común), para recabar el resarcimiento en el patrimonio del directamente afectado.

### II. Régimen de aplicación del sistema de responsabilidad extracontractual por daño ambiental

Sin perjuicio de lo manifestado en el numeral que precede, de la lectura del artículo 51 de la LBMA, se infiere que el régimen particular de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental que dicho estatuto establece, se aplica únicamente en caso de no existir reglas de similar naturaleza contenidas en leyes

Y en el supuesto de que algún aspecto de esta responsabilidad no se encuentre regulada ni por la LBMA ni por otra especial, se aplicarán subsidiariamente las disposiciones del Título XXXV del Libro IV del Código Civil.

### III. Sobre el daño ambiental

El "daño ambiental" se encuentra definido por la LBMA como "*toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes*" (artículo 2, letra e). A su vez, la letra s del mismo artículo define "reparación" como "*la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas*".

Se configura como tal solamente en la medida que resulte ser esa pérdida, disminución, detrimento o menoscabo del medio ambiente o de uno o más de sus componentes, "significativa". (artículo 2, letra e). Lo "significativo" del daño ambiental —no definido en la ley— es una cuestión de hecho que en su momento tendrá que apreciar el tribunal. Aunque esta cualidad carece de conceptualización en la legislación, útil es mencionar algunos parámetros generales que, individual o conjuntamente, ayudan a discernir la adjetivación del daño como ambiental. Así, puede considerarse su magnitud geográfica; la cantidad de personas afectadas por el mismo; si, de acuerdo al artículo 2, letra s de la LBMA, la reparación posible del entorno se efectuará restituyéndolo a "una calidad similar" a la que tenía con anterioridad al daño generado, o solamente "restableciendo sus propiedades básicas"; e, incluso, como uno —no el único— de los elementos insertos en el contexto del siniestro, el grado en que, dado el caso, se haya infringido una determinada normativa general o especial. Otros parámetros los ofrece indirectamente el artículo 40 de la LSMA, en el marco de lo que se analizará en el capítulo V.

### IV. Las acciones a que da lugar el daño ambiental. Naturaleza, objeto, plazo y legitimación activa

#### A) Acción reparatoria por daño ambiental

Si se toma la definición ya vista de "reparación", no es difícil concluir que la acción por daño ambiental persigue la reparación del medio ambiente dañado (artículos 53, inciso 1°, y 54, inciso 1°) y, por ende, "*reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas*".

Son titulares de esta acción, o los legitimados activamente para ello, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio, las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado (artículo 54, inciso 1°, LBMA, y artículo 18, N°2, LTA). En el evento que cualquiera de ellos deduzca la demanda, la misma norma señala que no podrán interponerla los restantes, lo cual no obsta a su derecho de intervenir como terceros, y que para los efectos del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, se presume que las municipalidades y el Estado tienen interés actual en los resultados del juicio (artículo 54, inciso 1°, LBMA, y artículo 18, inciso final, LTA).

Sin embargo, si se trata de un caso de daño ambiental y el infractor no hubiere presentado voluntariamente un plan de reparación, la acción reparatoria deberá siempre ejercerla el Consejo de Defensa del Estado como parte principal (artículo 43, inciso 5°, LSMA, en relación con el artículo 18, N°2, LTA).

A más de lo anterior, el segundo inciso del artículo 54 establece que cualquier persona podrá requerir a la municipalidad en cuyo ámbito se desarrollen las actividades que causen daño al medio ambiente para que esta, en su representación y sobre la base de los antecedentes que el requirente deberá proporcionarle, deduzca la respectiva acción ambiental. Añade que en tal caso la municipalidad demandará en el término de 45 días, pero si resolviere no hacerlo, emitirá dentro de igual plazo una resolución fundada que se notificará al requirente por carta certificada. Al finalizar establece que la falta de pronunciamiento de la municipalidad en el término indicado la hará solidariamente responsable de los perjuicios que el hecho denunciado ocasionare al afectado.

#### **B) Acción indemnizatoria ordinaria derivada del daño ambiental**

Del artículo 53 se desprende que el único legitimado activo para interponer una demanda de indemnización ordinaria de perjuicios es el *directamente afectado*, pudiendo este ser una persona natural, jurídica o el Estado.

#### **V. Reglas especiales**

La LBMA contempla dos causales de exclusión de la acción reparatoria por daño ambiental:

#### **A) Generación de un hecho dañoso, pero en pleno cumplimiento de la normativa**

El artículo 55 establece que cuando los responsables de fuentes emisoras sujetas a planes de prevención o descontaminación, o a regulaciones especiales para situaciones de emergencia, según corresponda, acrediten estar dando íntegro y cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en tales planes o regulaciones, solo cabrá la acción indemnizatoria ordinaria deducida por el personalmente afectado, a menos que el daño provenga de causas no contempladas en el respectivo plan, en cuyo caso se aplicará lo dispuesto en el artículo 54, es decir, será procedente deducir la acción reparatoria del daño ambiental.

#### **B) Ejecución satisfactoria de un plan de reparación**

El inciso 2° del artículo 53 señala que no procederá la acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado cuando quien cometió el daño ejecutó satisfactoriamente un plan de reparación aprobado por la Superintendencia del Medio Ambiente, cuyo detalle pospondremos a lo que expresaremos en el capítulo V.

#### **VI. Presunción de responsabilidad**

Producto de la relevancia que tiene la protección del medio ambiente, el legislador se ocupó de establecer reglas mínimas conceptuales y procesales asociadas al daño ambiental, y dando un paso adicional estableció una presunción simplemente legal (esto es, que admite prueba en contrario) de responsabilidad del autor del daño ambiental, si existe infracción a las normas de calidad ambiental, a las normas de emisiones, a los planes de prevención o de descontaminación, a las regulaciones especiales para los casos de emergencia ambiental o a las normas sobre protección, preservación o conservación ambientales, establecidas en la LBMA o en otras disposiciones legales o reglamentarias (artículo 52, inciso 1°). Con todo, el inciso 2° de la norma expresa que solo habrá lugar a la indemnización, en este evento, si se acreditare relación de causa a efecto entre la infracción y el daño producido.

#### **VII. Plazo para deducir la acción reparatoria por daño ambiental y de indemnización de perjuicios**

El artículo 63 de la LBMA dispone que tanto la acción reparatoria ambiental, como las acciones civiles emanadas del daño ambiental, prescribirán en el plazo de cinco años, contado desde la manifestación evidente del daño.

Esta norma reconoce que el daño al medio ambiente no necesariamente se verifica de manera coetánea con el momento en que se comete el acto que lo provoca; pero, también, supone algo común a cualquier otro estándar de prescripción de acciones, para que el afectado pueda ejercer su acción de seguridad jurídica (para

lo cual se fijan límites de tiempo para demandar) con el requerimiento de que los actos como los descritos no queden impunes. Sin embargo, hay normas en el Código Civil (artículo 937) y en el Código de Aguas (artículo 124) que si bien no aluden al daño ambiental, establecen disposiciones con enfoques temporales diferentes, señalando que ninguna prescripción se admitirá a favor de las obras que corrompan el aire y lo hagan conocidamente dañoso.

Ha de tenerse presente, en todo caso, que la prescripción de la acción de indemnización de perjuicios derivada del daño ambiental se suspenderá desde la notificación de la acción de reparación por daño ambiental hasta que se encuentre firme o ejecutoriada la sentencia que ponga término al respectivo juicio o haga imposible su continuación (artículo 46, inciso final, LTA); y que el plazo de prescripción para ejercer la acción reparatoria por daño ambiental se suspenderá a contar de la aprobación del plan de reparación y mientras se ejecute. Si se ejecutare dicho plan de forma satisfactoria, la acción señalada se extinguirá (artículo 43, inciso 4°, LSMA).

### **VIII. Procedimiento asociado a los juicios sobre responsabilidad civil extracontractual que persiguen la indemnización de perjuicios derivados del daño ambiental**

Sin perjuicio de lo que analizaremos en el capítulo VI en materia de procedimientos vinculados a la reparación del daño ambiental, por de pronto señalaremos que la LTA establece las siguientes reglas especiales en lo que concierne a la acción de indemnización de perjuicios:

#### **A) Competencia, procedimiento y vinculación con la sentencia adjudicatoria de reparación del daño ambiental, en lo que concierne a la indemnización de perjuicios**

El artículo 46, inciso 1°, de la LTA, señala que para perseguir la indemnización de perjuicios derivados de la producción de daño ambiental establecido en la sentencia del Tribunal Ambiental, será competente el juzgado de letras civil con competencia en el lugar donde se produjo el daño.

El inciso 2° de la misma norma establece las reglas de procedimiento que han de seguirse en el caso que se deduzca la acción indemnizatoria señalada, y que son las siguientes:

Deducida la demanda, el tribunal debe citar a una audiencia de contestación,

conciliación y prueba el quinto día hábil después de la última notificación, ampliándose este plazo si el demandado es notificado en un lugar distinto a aquel en que se sigue el juicio, con el aumento que concede el artículo 259 del Código de Procedimiento Civil.

Dicha audiencia se celebrará con la parte que asista y a ella deberán concurrir las partes con todos sus medios de prueba. Esta, según la disposición bajo examen, versará sobre la existencia, naturaleza y monto de los perjuicios, sobre la relación causal entre los perjuicios y el daño ambiental establecido por el Tribunal Ambiental y sobre las otras defensas que el demandado pudiere alegar, con exclusión de aquellas vinculadas a la inexistencia de un ilícito o de culpabilidad, que se considerarán hechos establecidos por la sentencia del Tribunal Ambiental.

En lo que concierne a los incidentes, la LTA establece que deberán promoverse en dicha audiencia y se resolverán en la sentencia definitiva, a menos que se trate de excepciones o defectos de procedimiento que impidan entrar a resolver sobre el fondo, los que serán resueltos en la audiencia y, de ser posible, subsanados en ella a efectos de dar curso progresivo al proceso. El traslado que pueda recaer sobre los incidentes se deberá evacuar en dicha audiencia.

Por otra parte, la ley indica que si el juez lo estima conveniente o alguna de las partes lo solicita para acreditar los hechos pertinentes, oír el informe de un perito, nombrado en la misma audiencia por los interesados y, a falta de acuerdo, por el mismo tribunal. El juez fijará un plazo al perito para que presente su informe, que no podrá exceder de 30 días desde que este cuente con los antecedentes requeridos para evacuar su informe, lo que identificará en el acto de su aceptación o dentro de los tres días siguientes a efectos de que el juez disponga lo conveniente para recabarlos. Dicho plazo podrá ser ampliado por una sola vez por un máximo de 15 días.

En lo que se refiere a la sentencia definitiva de primera instancia, la LTA expresa que deberá dictarse dentro de quinto día contado desde la fecha de la audiencia, o de la presentación del informe antes mencionado, cuando hubiere sido requerido. Asimismo, indica que la sentencia es apelable en el solo efecto devolutivo (es decir, sin suspender los efectos derivados de la sentencia), apelación que gozará de preferencia para su vista y fallo; y con respecto a las demás resoluciones que se dicten, la ley dispone que estas serán inapelables.

Finalmente, en esta materia, la LTA establece que en contra de la sentencia definitiva que dicte la Corte de Apelaciones respectiva, no procederá recurso alguno.

Ahora bien, las vinculaciones entre la actuación del Tribunal Ambiental y las del juzgado civil, son las siguientes:

- 1.- Para demandar por indemnización de perjuicios, debe existir una sentencia previa dictada por el Tribunal Ambiental que haya establecido precisamente la generación de un daño ambiental, y la obligación de repararlo, como se desprende de lo que disponen los incisos 1° y 3° del artículo 46, LTA.
- 2.- En el procedimiento seguido ante el juzgado de letras civil, y para los efectos de que este se pronuncie sobre la indemnización de perjuicios, deberá basarse en el daño ambiental y en la relación causal entre este y la acción del ofensor establecidas por el Tribunal Ambiental (artículo 46, inciso 3°, LTA).

#### B) Prescripción de la acción indemnizatoria ordinaria

El inciso final del artículo 46 de la LTA dispone que la acción de indemnización de perjuicios prescribirá de conformidad a lo dispuesto en el artículo 63 de la ley N° 19.300, esto es, cinco años desde la manifestación evidente del daño. Con todo, y como ha sido visto, establece que sin perjuicio de ello, la señalada prescripción se suspenderá desde la notificación de la acción de reparación por daño ambiental hasta que se encuentre firme o ejecutoriada la sentencia que ponga término al respectivo juicio o haga imposible su continuación.

## Capítulo V LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE

**Sumario:** Introducción. **Título Primero:** Naturaleza y funciones de la Superintendencia del Medio Ambiente. I. Naturaleza de la Superintendencia del Medio Ambiente. II. Funciones de la Superintendencia del Medio Ambiente. **Título Segundo:** Reglas básicas de competencia y principio de coordinación. I. Competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente. II. Principio de coordinación. **Título Tercero:** Disposiciones generales sobre fiscalización. I. La forma de llevar adelante las actividades de fiscalización desde el punto de vista de los agentes. II. Los programas y subprogramas de fiscalización. III. De las acciones de seguimiento, sus resultados, obligaciones de los fiscalizados y de los funcionarios. IV. Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental. **Título Cuarto:** El procedimiento administrativo sancionatorio. I. Inicio del procedimiento. II. La instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio. III. Finalización del procedimiento administrativo sancionatorio. IV. Fase recursiva. **Título Quinto:** Sobre las infracciones y sanciones. I. Las infracciones establecidas en la LSMA. II. Las sanciones que puede imponer la Superintendencia del Medio Ambiente.

### Introducción

La fiscalización constituye el eslabón que cierra la cadena de obligaciones administrativas derivadas del deber del Estado de velar por el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado o libre de contaminación y de tutelar la preservación de la naturaleza, y que comienza con la aplicación de las herramientas de prevención.

De lo que suceda en el tramo conductual comprendido entre el incentivo directo o indirecto que promueve la adopción de medidas preventivas por medio de los instrumentos de gestión ya estudiados, y el conjunto de mecanismos de verificación y seguimiento, dependerá si el Estado aplicará o no sobre el regulado las sanciones contempladas por el ordenamiento jurídico para el caso en que su comportamiento no tenga lógica con los estándares que la ley impone en materia ambiental<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> En este orden existe una serie de estudios. Nos permitimos destacar los siguientes: "Evaluación de eficiencia y efectividad de normas ambientales vigentes generadas por la Comisión Nacional del Medio Ambiente" (República de Chile, Conama, 2002); "Study on measures other than criminal ones in cases where environmental Community law has not been respected in the EU Member States. Summary Report" (Milieu